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 – Août 2026

R.I.D.S.P

Revue Internationale de Droit et Science Politique

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

Comité scientifique

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

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

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

Pr. MOKTAR ADAMOU
Agrégé des Facultés de Droit, Maître de Conférences en droit privé et sciences criminelles, Université de Parakou ;

Pr Maturin NNA
Professeur, Université de Ngaoundéré ;

Pr. Marie-Colette KAMWE MOUAFFO
Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;

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

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

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

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

Pr. Aron LOGMO MBELECK
Professeur, Université de Douala ;

Pr. Maurice KOM KAMSU
Professeur, Université de Maroua

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

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

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

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

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

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

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

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

R.I.D.S.P

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

COMITE DE REDACTION

Rédacteur en Chef

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

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

Coordonnateurs des rubriques

Coordonnateur rubrique Science Politique

Dr. Georges Francis MBACK TINA

Coordonnateur rubrique Droit

Dr. El-Kader Kadjoum ALI ABDEL

Coordonnateur rubrique English Law

Dr. Waraï Michael TAOYANG

Membres :

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

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

Directives aux auteurs :

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

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

Références (sources) :

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

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

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

Exemples :

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

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

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

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

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

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

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

- **Pour un document internet :**

Exemple :

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

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

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

Langue et style de rédaction :

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

Soumission, examen des propositions et responsabilités :

- Les propositions d'articles doivent être soumises par courrier électronique à l'adresse électronique suivante : redactionridsp@gmail.com Tout texte soumis à la Revue Internationale de Droit et Science Politique fait l'objet d'une double évaluation aveugle (sous anonymat).

- Les contributions soumises à la Revue Internationale de Droit et Science Politique doivent l'être en toute exclusivité.

- Les opinions exprimées dans les contributions sont propres à leurs auteurs et n'engagent aucunement la responsabilité de la Revue Internationale de Droit et Science Politique. Les auteurs s'engagent, toutefois, à céder leurs droits à la Revue Internationale de Droit et Science Politique.

Le Rédacteur en Chef

Pr. Djonga Pierre
Maître de Conférences
Université de Bertoua.

R.I.D.S.P

Revue Internationale de Droit et Science Politique

R.I.D.S.P, Numéro spécial – Août 2026
ISSN : 2790-4830

SOMMAIRE

❖ **Droit Public**

L'agent comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais……..1
GUISWE GONTOING Victor

La justice climatique dans la construction d'un ordre juridique international plus equitable…….30
TCHINEDANA Asta

La tutelle technique de l'Etat sur les institutions spécialisées au Cameroun…….57
Meye Eman Patrick

Le préfet camerounais face au maintien de l'ordre public……...87
NOUDJIGUMEN ELIAS

La protection statutaire des agents des forces de maintien de l'ordre en droit public camerounais…….105
OUMAROU EMMANUEL

L'expropriation pour cause d'utilité publique à l'épreuve du droit de propriété et des droits fonciers coutumiers au Cameroun……125
HADJA Kaltoumi

L'autonomie locale en République Démocratique du Congo. *Entre consécration constitutionnelle et effectivité administrative*……159
NSINGI NZINGA

La protection étatique du cyberespace en droit camerounais : regard sur les mécanismes juridiques de sécurisation de l'espace numérique au Cameroun……182
MENDOGO Valentin

L'opulence du droit international humanitaire et les défis d'application……..205
BAGAZA Samuel

La limite du juge dans le règlement des litiges fiscaux…….220
Alain Gerbault NGOY

La consécration du droit au développement des peuples autochtones au plan international. Droits de l'homme et gouvernance démocratique……235
Evariste Parfait BAÏNDI-ZABO

Le droit international humanitaire en République centrafricaine : bilan, défis et perspectives pour une meilleure protection des populations civiles……..……252
Jean Yvon Serge KOUZOUNDJI

La tutelle administrative et l'autonomie financière des entités territoriales décentralisées en république démocratique du congo. *Une analyse critique*……..……287
NSINGI NZINGA & KIMPIATU MVUTU Olivier

L'apport des Etats centrafricain, camerounais et des organisations non gouvernementales dans la lutte contre la corruption…..……..……306
Simplice YARDINI-BAGAZA

La protection juridique des personnes poursuivies pour terrorisme……..342
Evans Michel François BAMALE BONGO

Le Cadre normatif de l'appui des nations unies dans l'organisation des élections de sortie de crise 2013-2016 en RCA……..357
José Martinez GAYO GUETRO

❖ **Droit Privé**

La sécurité juridique du portefeuille électronique à l'épreuve de l'intelligence artificielle……369
Luc Kokou SOSSA

Le nouveau mode de recouvrement des petites créances en droit positif béninois……408
DJOSSE Sènadé Marius

La dualité des réponses pénales à la piraterie informatique au bénin et au Togo……433
Moktar ADAMOU & Bio Edouard GABA Y. SEKE

La réforme foncière. Garant du développement socio-économique en Centrafrique……460
NGONOU Dominique

L'arbitrage dans le règlement du contentieux bancaire avec les consommateurs et avec les entreprises……479
PAKALE Pacôme Emmanuel

Le déroulement de la phase préparatoire à l'adjudication: le cahier des charges et l'audience éventuelle……494
Marcellin KOZOUA LONGBON

La responsabilité du banquier et la protection des tiers……..514
BALLO NAMBAMA Arsène

La conciliation des parties devant l'inspection du travail et de la prévoyance sociale en République centrafricaine……..….528
Dieudonné BIDA – ZOZINGO

Le viol de guerre en République centrafricaine : quand le corps de la femme devient un champ de bataille……..545
Evodie KOBANGUE NGOULEGUE

Le contrôle de gestion bancaire: cas de la République centrafricaine……..559
Marius Fernandez BOUNGUİLİ

Le contentieux foncier en République centrafricaine : entre pluralisme juridique, fragilité institutionnelle et enjeux de réforme de la gouvernance foncière…….572
N'GONZILA Isabelle

Les difficultés à la mise en œuvre de l'exécution forcée en droit OHADA…….585
Franck Fernand NGATO

Le harcèlement…….602
MBARGA BELINGA Jacques Douglas

La portée juridique de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation en République Centrafricaine (APPR-RCA) : engagement politique, effectivité et consolidation de la paix…619
NDAMA ASSANA

❖ **English Law**

A legal appraisal of internal control in microfinance institutions in Cameroon: regulatory framework, institutional practice and prospects for reform……..627
LAWONG VICTOR NJOWIR

❖ **Science Politique**

Les facteurs externes de production de l'instabilité en République Centrafricaine……649
Alexandre BEREYOO-NGASSENGUE

L'ONU face au défi du développement en République Démocratique du Congo : évaluation critique des politiques de relèvement économique et social…….668
Michel Gautier PANDA

❖ **Varia**

Cameroun-Tchad : la sécurité au centre du partenariat militaire…….695
OUSMANOU ABDOU

DROIT PUBLIC

****

****

***

R.I.D.S.P, Numéro spécial – Août 2026
ISSN : 2790-4830
www.revueridsp.com

L'agent comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais

The accounting officer at state universities under cameroonian law

Par :

GUISWE GONTOING Victor

Doctorant en droit public à l'Université d'Ebolowa

Résumé :

L'étude de l'Agent Comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais consiste à déterminer l'encadrement juridique de la fonction de l'Agent Comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais, par le droit positif camerounais sous le double plan organique et fonctionnel. Partant de la préoccupation du statut à lui conférer par le droit positif camerounais et suivant l'hypothèse que l'agent comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais dispose d'un statut particulier, il ressort que ledit statut commande son identification et le régime de sa responsabilisation.

D'une part, sous le prisme de son identification, l'Agent Comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais est un fonctionnaire ou un agent nommé par arrêté du Ministre des Finances, sur sa proposition ou avec son agrément. Conformément aux textes législatifs et réglementaires, sa prise de fonction obéit à des modalités protocolaires et techniques assorties des conséquences textuelles, organiques et fonctionnelles.

D'autre part, sous le prisme de sa responsabilité, la responsabilité l'Agent Comptable peut être dégagée tant sur le plan personnel que pécuniaire conformément à la règlementation en vigueur. En règle générale, le RGCP et la loi n°2018/012 prévoient une responsabilité principale de l'Agent Comptable du fait de sa gestion et d'autres types de responsabilités notamment du fait des régisseurs, des placés sous son autorité ou celle des Billeteurs désignés au sein des Etablissements et des Services Centraux. Si cette responsabilité peut être mise en œuvre suivant la procédure administrative ou juridictionnelle, elle entraîne, par conséquent, des sanctions pécuniaires, pénales et disciplinaires. Toutefois, elle peut être atténuée en cas de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse.

Mots clés : Agent Comptable, Université d'Etat et droit camerounais

Abstract:

The study of the accounting officer in the State Universities of Cameroon consists in determining the legal framework of the function of the accounting officer in the State Universities of Cameroon by Cameroonian positive law under the double organic and functional plan. Starting from the concern of the status to be conferred to him/her by Cameroonian positive law and following the hypothesis that the accounting officer in the State Universities of Cameroon has a particular status, it emerges that the said status commands his/her identification and the regime of his/her accountability.

Under the prism of his identification, the Accounting Officer in the State Universities in Cameroon is a civil servant or an agent appointed by order of the Minister of Finance, on his proposal or with his approval. In accordance with the legislative and regulatory texts, his or her assumption of duty is subject to protocol and technical modalities with textual, organic and functional consequences.

On the other hand, from the point of view of his responsibility, the Accounting Officer can be held liable both personally and pecuniarily. As a general rule, the RGCP and law n°2018/012 provide for a main responsibility of the Accounting Officer due to his management and other types of responsibilities especially due to the Accounting Officer and the civil servants that the Banknote-holders designate within the Establishments and Central Services, If this responsibility is implemented according to the administrative or jurisdictional procedure, therefore it entails financial, penal and disciplinary sanctions. However, it can be relieved in the event of a discharge of responsibility or a grace period.

Keywords: State Universities of Cameroon, accounting officer, Cameroonian law

Introduction

Les Finances Publiques Camerounaises, empreintes à de nombreuses réformes[1], présente un cadre juridique nouveau ayant entraîné des mutations importantes sur le statut du comptable public, ainsi que les relations entre l'ordonnateur et le comptable[2]. Ce cadre réformiste participe non seulement de l'amélioration du cadre juridique des opérations comptables mais également de la responsabilisation des acteurs du circuit de la comptabilité publique. Celle-ci prise dans sa globalité, c'est-à-dire analytique, générale ou budgétaire, est une matière intégrante, à n'en point douter et *lato sensu*, la gestion des finances publiques. A ce titre, la comptabilité publique est alors un *« ensemble des règles juridiques et techniques applicables à l'exécution, à la description et au contrôle des opérations financières des organismes publiques »*[3]. Si cette définition est vérifiée sous le triple aspect formel, organique et matériel, dans le premier sens, elle regroupe les règles principalement juridiques et secondairement techniques des organismes publics en tant que sujets de droit notamment l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics.

En effet, en matière d'exécution du budget, en dépit de l'évolution qu'a connu le système de la comptabilité publique camerounais, les acteurs de l'exécution du budget des entités publiques sus-indiquées demeurent principalement les ordonnateurs et les comptables dont la relation est régie par le principe de séparation entre ces deux acteurs[4]. Mais s'il est généralement fait une distinction entre le comptable public et le comptable-matières, c'est bien le premier qui semble davantage occupé une place de choix dans le recouvrement, la garde et le maniement des fonds et valeurs des entités publiques ; les seconds sont surtout chargés de la gestion du matériel desdites entités. Si le comptable-matières se désigne comme un agent public, entant que collaborateur d'un service public, le plus souvent administratif associé pour une certaine durée à l'exécution directe de l'activité spécifique relevant du droit administratif général, le comptable public est soumis à des règles spécifiques et non générales[5].

L'Agent Comptable, sous l'égide des lois et règlements en vigueur autant dans leur évolution que dans leur application, est un agent majeur dans le maniement des deniers, des valeurs

[1] BIAKAN (J.), « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'Etat », in *L'administration publique camerounaise à l'heure des reformes*, Harmattan, 2010, pp. 965 ; BILOUNGA (S. Th.), *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Université de Yaoundé II, Thèse de Doctorat, 2009, 468p. ; GOUDEM LAMENE (B.), « Les comptables publics dans le nouveau régime financier de l'Etat au Cameroun », in *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, Harmattan, 2010, pp. 275-308, etc.

[2] BILOUNGA (S. Th.), « Les relations entre l'ordonnateur et les comptables à la lumière de la loi du 26 décembre 2007 portant financier de l'Etat au Cameroun », *Revue GFP*, juin 2017, pp. 107-114.

[3] MAGNET (J.), *Eléments de la comptabilité publique*, Paris, LGDJ, 4e édition, 1998, p.9.

[4] Voir l'article 46 alinéa 2 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat.

[5] GUINCHARD (S.) et DEBARD (Th.) (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 25e édition, 2018, p.36.

et des écritures d'ordre en vue de l'exécution des opérations budgétaires et comptables dans les Universités d'Etat camerounaises. Son statut et ses missions, de plus en plus contraintes, explique l'intérêt que le nouveau régime financier de l'Etat de 2018, et les autres textes particuliers ont voulu bien situé et la réforme Constitutionnelle du 18 janvier 1996 fait du Cameroun un Etat Unitaire décentralisé « la République est un Etat unitaire décentralisé »[6]. La Constitution va dès lors s'enrichir d'un nouveau titre X des Collectivités Territoriales Décentralisées déroulant la décentralisation en plusieurs articles (articles 55 à 62). Depuis lors, notre processus de décentralisation connait une mise en œuvre méthodique, rationnelle et progressive. C'est ainsi qu'après les trois premières lois dites de décentralisation notamment la loi portant Orientation de la décentralisation[7], la loi fixant les règles applicables aux communes[8], et la loi fixant les règles applicables aux Régions[9] sont adoptées en juin et promulguées le 22 juillet 2004. L'arsenal législatif et réglementaire encadrant le processus de décentralisation s'est constamment enrichi.

On entend par décentralisation, le transfert des attributions de l'Etat vers des Collectivités Territoriales ou des Institutions Publiques qui disposent d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière qui restent néanmoins sous la surveillance de l'Etat conformément à la loi portant orientation de la décentralisation[10] peut revêtir deux formes. Elle peut être territoriale[11]. La décentralisation permet à l'Etat de déconcentrer ses Administrations Centrales et de confier les responsabilités au niveau local plus adapté. De manière générale, la décentralisation peut revêtir deux formes. Elle peut être territoriale[12]. Dans ce cas, il s'agit de confier certaines prérogatives à des Collectivités dotées de la personnalité morale qui sont, d'une part, soumises, non au contrôle hiérarchique des Autorités Centrales, mais à un contrôle dit de tutelle et d'autre part, compétentes pour une circonscription géographique donnée. Elle peut aussi être fonctionnelle ou par services[13]. Il s'agit, ici, de créer des Institutions dotées de la personnalité morale pour gérer un service public particulier. Ces Institutions présentent trois spécificités par rapport aux premières : il n'y a pas

[6] Article 1er alinéa2 de la révision Constitutionnelle du 18 janvier 1996 ; dans le passé, les Constitutions Camerounaises insistaient sur la nature unitaire ou fédérale de l'Etat. La loi n°59/56 du 31 Octobre 1959 déclare « le Cameroun est une République Indépendante, une et indivisible ». La Constitution du 4 mars 1960 en son article 1er « la République fédérale du Cameroun formée de l'Etat du Cameroun oriental et de l'Etat du Cameroun occidental dévient par la présente Constitution un Etat Unitaire (…) ».

[7] Loi n°2004/017 du 22 juillet 2004, portant orientation de la décentralisation.

[8] Loi n°2004/018, fixant les règles applicables aux communes.

[9] Loi n°2004/019, fixant les règles applicables aux Régions.

[10] Article 2 de la loi portant orientation de la décentralisation.

[11] La décentralisation territoriale : conférer aux citoyens ou à leurs élus plus d'influence

[12] La de

[13] La décentralisation fonctionnelle ou technique : elle permet à des établissements publics à vocation spéciale comme les Universités et hôpitaux, de disposer d'une certaine autonomie administrative, avec leurs propres organes de décision (conseil d'administration) et un budget autonome.

création d'un échelon territorial supplémentaire, leur autonomie est beaucoup plus limitée et leurs compétences sont spécialisées.

L'illustration la plus parfaite de ce second type de décentralisation est l'établissement public que l'on peut définir comme une Institution dotée de la personnalité morale de droit public spécialement chargée de la gestion d'une ou de plusieurs missions de service public.[14] Cette formule a connu et connait encore vif succès en raison de l'efficacité et de la souplesse qu'elle procure en termes de gestion. Cet intérêt s'est, cependant, traduit par la prolifération d'organismes de plus en plus hétérogènes. Mais, malgré cette diversité, l'ensemble des établissements publics présentent trois grands caractères communs qui permettent de les distinguer des organismes voisins : la personnalité morale et l'autonomie, le rattachement à une Collectivité Territoriale et le contrôle.

Selon la loi n° 2017/010 du 12 juillet 2017, portant statut général des établissements publics abrogeant les dispositions de la loi n°99/016 du 22 décembre 1999, portant statut général des Etablissements Publics administratifs et des Entreprises du secteur public et parapublic en son article 2 alinéa 1, il existe plusieurs catégories d'établissements publics à savoir [15]:

- Etablissement public à caractère administratif ;
- Etablissement public à caractère social ;
- Etablissement public à caractère hospitalier ;
- Etablissement public à caractère scientifique ;
- Etablissement public à caractère culturel ;
- Etablissement public à caractère technique ;
- Etablissement public à caractère professionnel ;
- Etablissement public à caractère économique et financier ;
- Etablissement public à caractère Spécial.

Un Etablissement Public peut revêtir un ou plusieurs des formes susmentionnées. Il faut aussi dire que des lois particulières peuvent en tant que de besoin, créer d'autres formes d'établissements publics. Un accent particulier est mis sur les Etablissements publics à caractère scientifique, technique, culturel et professionnel plus précisément sur les Universités d'Etat en droit camerounais.

[14] Article 4 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, portant statut général des établissements publics.
[15] Article 2(1) de la loi n°2017/010 du 02 juillet 2017, portant statut général des établissements publics au Cameroun.

L'Université est un établissement public crée par décret du Président de la République, disposant de personnalité morale et d'autonomie financière[16]. L'on compte huit Universités d'Etat en droit camerounais. Ces Universités contribuent à leurs manières à fournir à la nation Camerounaise un capital humain compétent, compétitif et diversifié de l'économie[17]. Ces Universités sont sous tutelle technique du ministère de l'enseignement supérieur et sous tutelle financière du ministère des finances.

La question liée aux finances de l'Etat en générale et des Institutions en particulier reste d'actualité du lendemain de la publication de la loi n°2019/023 du 23 décembre 2019, portant loi des finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2020 et du lancement du budget 2020. Pour l'épanouissement de toute collectivité humaine, il est déterminant de prévoir les besoins auxquels l'on fera face, et de jauger des moyens dont la mobilisation est susceptible de venir à bout de ces besoins. C'est dire que toute entité humaine est appelée pour son efficacité d'action à concevoir un programme financier qui détermine les ressources qu'elle prévoit collecter et les charges qu'elle envisage satisfaire. L'Université comme toute entité dispose l'autonomie financière. L'autonomie est l'attribution originelle des Institutions préoccupation capitale sur sa gestion. Pour mener à bien l'activité financière de l'Etat ou d'une Institution, plusieurs dispositions sont définies dans la loi des finances, elles commencent au moment du vote du budget et s'achève à la clôture de l'exercice budgétaire. Comme pour l'Etat, le budget des Universités d'Etat sont soumis au contrôle conformément à l'article 49 du décret n°2005/383 du 17 Octobre 2005, portant régime financier de l'Etat, fixant les règles applicables aux Universités.

De tout ce qui précède, force est de souligner que l'agent comptable dans les Université d'Etat en droit camerounais est un sujet qui est aujourd'hui beaucoup développé dans les Etats en développement sur le plan financier. On s'interroge sur la question de savoir : Comment le droit positif camerounais encadre-t-il les fonctions de l'Agent Comptable dans les Universités d'Etat ?

La thèse soutenue dans ce cadre est la suivante : le droit camerounais encadre les fonctions de l'Agent Comptable dans les Universités d'Etat en définissant son statut et en déterminant le régime de sa responsabilité.

L'Etude de l'Agent Comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais nécessite une approche méthodologique qui emprunte une pluralité d'Ecoles ou courant de pensée. Comme souligne Madeleine GRAWITZ, la méthode est un moyen de parvenir à un aspect de la vérité, de

[16] Article 5 de la loi de 2017/010, portant statut général des établissements publics.
[17] Préface budget de l'Université de Ngaoundéré pour l'année 2019.

répondre plus particulièrement à la question « comment »[18]. Il sera fait recours à cet effet à la méthode juridique en mettant une emphase sur le positivisme sociologique45. Celle-ci est normative en ce qu'*« elle consiste à exposer et à analyser les textes de loi et divers documents relatifs à la matière traitée en recherchant sans cesse le droit posé applicable au cas d'espèce ».*

Le présent travail s'articule autour de deux grands axes. Eu égard à toutes ces considérations générales, il nous parait important de subdiviser l'étude de l'agent comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais en deux parties principales. D'une part on penchera sur l'identification de l'agent comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais (I) et d'autre part sur son régime de responsabilité (II).

I- L'IDENTIFICATION DE L'AGENT COMPTABLE DANS LES UNIVERSITES D'ETAT EN DROIT CAMEROUNAIS

L'identification de l'Agent Comptable dans les Université d'Etat en droit camerounais pose le souci de sa détermination et de ses compétences. Selon le dictionnaire Universel Hachette, la compétence signifie « aptitude d'une autorité administrative ou judiciaire à procéder à certains actes dans des conditions déterminées par la loi ».[19] Rapprocher au droit de la comptabilité publique, l'Agent Comptable est un agent de l'exécution du budget de l'Université dont il est affecté autant que l'ordonnateur. Sa qualité d'agent ne lui permet pas de bien l'identifier et de cerner son identité.

Si l'identité est un ensemble des composantes grâce auxquelles il est établi qu'une personne est bien celle qui se dit ou que l'on présume telle.[20] Ainsi, dans un premier temps, l'identification de l'agent comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais doit se faire à partir d'un certains critères bien définis (A) ; et dans un second temps, elle impose que ces fonctions soient présentées (B).

A- Les référentiels de désignation

Une lecture approfondie des dispositions de 2007, portant régime financier de l'Etat, 2018 ainsi que celles 2013 et 2020, portant règlement de la comptabilité publique, permet d'en dégager des modalités qui doivent être remplies pour que l'agent comptable soit nommé. A cet effet, certaines modalités doivent être réunies (1) ; de même que celles liées à l'exercice de sa fonction (2).

[18] Pour des développement sur les différentes méthodes proposées en sociologie pour atteindre l'explication, voir Madeleine GRAWITZ, Méthodes des Sciences Sociales, Paris, Dalloz, 2001, 11eme édition, pp.419-443.
[19] Dictionnaire universel, 5e édition, Hachette Edicef, AUF, p .265 .
[20] GUINCHARD(S.) et DEBARD (Th.), (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 25e édition, p.1082.

1- Les modalités de désignation

La nomination de l'agent comptable dans les Universités d'Etat tient d'abord tenir compte de sa formation entant que technocrate des opérations de recettes et de dépenses et doit obéir à un mode bien défini.

Le profil de nomination de l'agent comptable tient compte de sa formation et l'autorité investie du pouvoir de nomination est le ministre en charge des Finances.

En parlant du profil de nomination de l'Agent Comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais, les dispositions législatives et règlementaires sont explicites sur les critères déterminant le profil de l'agent comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais. Il ressort expressément de ces dispositifs que la condition essentielle et fondamentale pour le choix de l'agent comptable dans les Universités d'Etat est le critère de sa formation, le cas échéant, le critère de la fonction[21] . Comme agent en charge du maniement de deniers publics, de la prise et du recouvrement des fonds et valeurs, l'agent comptable dans les Universités d'Etat, est un fonctionnaire nommé par le ministre en charges des finances après une formation acquise. Ce parcours ou formation lui permet d'être nommé à cet effet. Avant d'être nommé par le ministre des finances, l'agent comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais, est formé dans une école professionnelle, mais généralement peut être un des personnels des services civils et financiers de l'Etat.

Depuis l'ordonnance du 7 février 1962 régissant la comptabilité publique au Cameroun, le profil de l'agent comptable n'a pas trop évolué. Une lecture minutieuse des dispositions en la matière montre que l'agent comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais est nommé parmi les personnels formés à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) à la division des régies financières en qualité de contrôleur principal ou un contractuel du Ministère des finances.

En outre, conformément aux dispositions de l'article 14 alinéa 2 *in fine* du RGCP, les comptables publics peuvent être nommés par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé des Finances, parmi les personnels des collectivités territoriales, ou le cas échéant, parmi les personnels des services civils et financiers. C'est dire que certains personnels civils et financiers de l'Etat peuvent être nommés en qualité des comptables des collectivités territoriales décentralisées, agents comptables des établissements publics administratifs ou tout autre agent public désigné comme tel par voie législative ou règlementaire.

[21] GOUDEM LAMENE (B.), « Les comptables publics dans le nouveau régime financier de l'Etat au Cameroun », op.cit., p .277 .

Toutefois, si l'agent comptable est nommé en tenant compte de son profil de formation, et le cas échéant de sa qualité de personnel civil et financier de l'Etat, cette nomination découle des pouvoirs de l'autorité de nomination.

Toutefois, si l'agent comptable dans les Universités d'Etat est nommé en tenant compte de son profil de formation, et le cas échéant de sa qualité de personnel civil et financier de l'Etat, cette nomination découle des pouvoirs de l'autorité de nomination.

Les textes réglementaires et législatifs ont confié au ministre des Finances ou à l'autorité de nomination de l'agent comptable dans les Universités d'Etat des pouvoirs importants. Selon le décret n°2013/16 et de l'article 14 alinéa 2 in fine de la loi n°2019/024, portant règlement général de la comptabilité publique[22] , l'agent comptable dans les Universités d'Etat peut être nommé par arrêté du ministre des finances, avec son agrément ou sur sa proposition, cette compétence de nomination confie à l'autorité habilitée à le faire des pouvoirs non négligeables. A cet effet, celui-ci dispose d'un pouvoir de nomination de l'agent comptable et à même temps d'un pouvoir de le révoquer. Il faut ici retenir que, la proposition de nomination de l'agent comptable dans les Universités d'Etat au Cameroun, peut émaner des organes exécutifs ou sur initiative propre du ministre des Finances entant que besoin. Dans tous les cas, le ministre des Finances, autorité de nomination dispose d'un pouvoir de discrétionnaire et non d'une compétence liée[23].

En effet, le ministre des Finances ou l'autorité ayant reçu son agrément ou sa proposition, dispose d'un pouvoir de nomination de l'agent comptable. Ainsi, il faut apprécier la décision du ministre de Finances ou de l'autorité agrémentée notamment quant à savoir si l'un ou l'autre dispose d'une marge de manœuvre dans le choix de l'agent comptable. Si le décret n°2013/16 donne compétence au ministre des Finances pour agir comme tel, ce pouvoir de nomination reste discrétionnaire dans le choix de l'agent comptable à nommer.

Si la nomination de celui-ci doit obéir à certaines conditions, elle doit se faire suivant un mode bien précis.

L'agent comptable dans les Universités d'Etat au Cameroun est nommé soit par le ministre en charge des Finances ou avec l'agrément de celui-ci.

La nomination par le ministre en charge des Finances Au sens de l'article 58 alinéa 2 du régime financier de 2007, les comptables publics « (…) sont nommés par le ministre des Finances (…) ». Et l'article 8 du décret n°2013/16 accordent au ministre des Finances la qualité d'émettre un titre légal de nomination des comptables publics.

[22] En ce qui concerne les comptables publics, l'article 14 alinéa 2 dispose clairement qu' « ils sont nommés par le ministre des Finances, avec son agrément ou sur proposition ».
[23] PICARD (E.), « le pouvoir discrétionnaire en droit administratifs français », RIDC, 1989, p. 295

Généralement, l'agent comptable dans les Etablissements publics sont des agents relevant du département ministériel et, à cet effet, est placé sous son autorité hiérarchique. A ce titre, le décret n°2013/15 prévoit que « le titre légal résulte de l'accréditation pour l'ordonnateur et de la nomination pour le comptable public, conformément aux lois et règlements en vigueur »[24].

Dans la plupart des cas, l'agent comptable tout comme les autres comptables publics est nommé par arrêté du ministre des Finances, mais peuvent également être nommé avec l'agrément ou sur proposition de celui-ci.

La nomination avec agrément du Ministre en charge des finances, l'Agent Comptable dans les Université d'Etat en droit camerounais peut ne pas être nommé directement par l'acte du ministre des Finance. Selon les textes régissant la comptabilité publique, l'agent comptable peut aussi être nommé avec l'agrément du ministre chargé des Finances ou sur proposition de celui-ci. A cet effet, l'article 58 du régime financier de 2007 dispose que l'agent comptable « (…) est nommé par le ministre en charge des Finances, ou avec son agrément ». Selon l'article 14 alinéa 2 du Régime General de la Comptabilité Publique (RGCP), énonce que les comptables publics sont nommés par le ministre en charge des Finances, avec agrément ou sur sa proposition.

Toutefois, si les conditions de désignation de l'agent comptable dans les Universités d'Etat au Cameroun, doivent tenir compte de son profil de formation, les modalités d'exercice de sa fonction sont expressément définies.

2- L'exercice de la fonction de l'Agent Comptable

L'agent comptable dans les Universités d'Etat au Cameroun pour entrer en fonction, doit répondre modalités protocolaires et Technique.

Selon le Règlement général de la comptabilité publique (RGCP), L'agent comptable dans les Universités d'Etat, avant d'entrée en fonction prête préalablement fonction.

Selon l'article 32 alinéa 1 du décret n°2013/16 portant RGCP, qu' « avant d'être installés dans leur poste, les comptables publics sont tenus de prêter serment devant la juridiction des comptes compétente ». A ce titre, le serment prévu est le suivant : « je jure et promets de bien et loyalement remplir mes fonctions de comptable public et d'observer en toutes circonstances les devoirs qu'elles m'imposent »[25] . Par ce serment, le comptable public jure et promet de remplir avec loyauté ses fonctions et d'exercer ses devoirs dans le respect des Lois et règlements.

Les modalités techniques, sont définies par les textes et usages administratifs. Cette phase suit celle protocolaire qui permet à l'agent comptable entrant d'avoir une idée des documents et

[24] Article 8 alinéa 2 du décret n°2013/15.
[25] Alinéa 3 de l'article 32 du RGCP.

élément matériels de service dont disposait l'agent comptable sortant assorti d'un procès-verbal de remise de service.

La phase de passation technique débouche sur l'établissement d'un inventaire de tout l'ensemble du matériel dans le poste comptable de l'Université et est précédé systématiquement au recensement physique des documents comptables qui ont servis l'Agent Comptable sortant. Cette phase se termine par la signature des deux Agents Comptables (entrant et sortant) et par la transmission des documents comptables.

A cet effet, l'article 27 alinéa 1 du décret n°2013/16 portant RGCP dispose que « la cessation de fonctions d'un comptable public donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal de remise de service ». C'est-à-dire que cette phase est sanctionnée par un procès-verbal de remise de service, lequel met fin aux fonctions du Comptable sortant et transfert le droit d'exercice au comptable entrant.

Par ailleurs, l'article 27 alinéa 2 du RGCP prévoit qu' « hormis les cas de décès ou d'absence irrégulière dument constatés, aucun comptable public ne peut cesser ses fonctions sans qu'il n'ait été établi un procès contradictoire de remise de service ». Si le décès ou l'absence irrégulière dument constatés peuvent servir de raisons valables pour mettre fin aux fonctions d'un comptable public, hormis ces situations énumérées, la cessation de fonction doit être automatiquement sanctionnée par un procès-verbal de remise de service. Ainsi, ce procès-verbal est établi aussi bien à l'entrée qu'à la sortie de fonctions de l'agent comptable intérimaire, sauf exceptions prévues dans le RGCP[26] . Pour ce faire, la date effective de cessation de fonctions est la date de la remise de service entre le comptable sortant et entrant[27]. Cependant, si la nomination de l'agent comptable obéit à des conditions précises fixées par les textes législatifs et règlementaires, cette nomination entraine des conséquences juridiques certaines.

B- Les fonctions de l'Agent Comptable

Les fonctions dévolues à l'Agent Comptable dans les Université d'Etat sont diverses et bien variées. A la lecture des textes législatifs et des dispositions du Régime Général de la Comptabilité Publique (RGCP), l'Agent Comptable dans les Universités d'Etat au Cameroun exerce des fonctions principales (1) et des fonctions conjointes (2).

1- Les fonctions principales

D'une manière générale, les fonctions dévolues à l'agent comptable se rapportent soit à la gestion des deniers de l'Université, soit à la tenue des comptes.

[26] Article 28 alinéa 3 du RGCP,
[27] Article 27 alinéa 3 du RGCP,

L'agent comptable exerce un ensemble des compétences qui sont liées à la gestion des deniers notamment d'une part la prise en charge et le recouvrement et d'autre part, la garde et le paiement des dépenses.

La prise en charge et le recouvrement, Au regard des dispositions du RGCP en matière de comptabilité publique et du décret de 2005/383 du 17 Octobre 2005, fixant les règles financières applicables aux Universités, l'agent comptable est chargé de la prise en charge des titres de perception qui sont émis par les Ordonnateurs et du recouvrement des ordres de recettes qui sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont ils assurent la conservation ainsi que l'encaissement des droits Universitaires au comptant et des recettes de toute nature que les Universités sont habilités à recevoir.

Il est chargé sous sa responsabilité, de poursuivre les recouvrements de créances de l'Université où il exerce ses fonctions et de toutes les sommes qui lui sont dues, ainsi que d'acquitter les dépenses mandatées par l'ordonnateur dans la limite des crédits disponibles prévus à cet effet[28].Si cette formule était, pour le cas français, prévu dans le décret de 1962 sur la comptabilité publique[29], le RGCP du 15 mai 2013 applicable au Cameroun a également prévu cette compétence au profit de l'agent comptable en matière de gestion de deniers publics notamment dans la prise en charge et le recouvrement des créances dont ils sont dûment agréés[30].

En effet, l'article 16 du RGCP dispose que « *les comptables en deniers et valeurs sont seuls habilités à assurer : la prise en charge et le recouvrement des titres de recettes émis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, des amendes, des contraventions des titres de propriété ou tout autre titre ou acte dont ils assurent la conservation, ainsi que l'encaissement des droits au comptant et recettes de toutes natures que les organismes publics sont habilités à recevoir ; le visa, la prise en charge et le règlement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs accrédités, au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, soit encore en cas de suite à donner aux oppositions et autres significations ».* Cette disposition appelle une double observation :

Tout d'abord, il ressort que c'est l'agent comptable qui procède à la prise en charge et aussi au recouvrement des titres de recettes émis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, des droits Universitaires, des Activités Génératrices des Revenus (AGR), des frais des

[28] Article 38 alinéa 2 du décret de 2005/383 du 17 Octobre 2005, fixant les règles financières applicable aux Universités.
[29] Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.
[30] A propos du rôle des comptables publics, lire aussi, BILOUNGA (S. Th.), *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Thèse de Doctorat/Ph. D, Université de Yaoundé II, 2009, p. 240 et s.

concours des Ecoles, des impôts et taxes connexes, des amendes, des contraventions des titres de propriété ou tout autre titre ou acte dont ils assurent la conservation. C'est dire qu'il appartient l'agent comptable de recouvrer les titres des créances constatées en matière contractuelle, des titres de recettes émis par les ordonnateurs ayant qualité. Ensuite, l'agent comptable procède à l'encaissement des droits au comptant, ainsi que des recettes de toutes natures que les Universités sont habilités à recevoir. Il leur appartient également, pour les opérations concernées, de procéder à la vérification du visa apposé par le Contrôleur Financier Spécialisé auprès de l'Université ou il exerce ses fonctions, de la prise en charge et du règlement des dépenses lorsqu'ils sont sur ordre des ordonnateurs accrédités, au vu des titres présentés par les créanciers ou sur leur propre initiative, ou encore en cas de suite à donner aux oppositions et autres significations.

Toutefois, si en matière de gestion des deniers, l'agent comptable est chargé de la prise en charge et du recouvrement des titres et créances, il lui revient également la responsabilité de la garde et du maniement des fonds et valeurs.

La garde et du maniement des fonds et valeurs, Les compétences de l'agent comptable dans les Universités d'Etat sont liées à la gestion des deniers s'étendent à la garde et au paiement des dépenses. Ainsi, au sens de l'article 58 alinéa 2 du RFE de 2007, les comptables publics ont en charge la gestion des deniers et valeurs, les recouvrements des titres exécutoires qu'ils tiennent[31]. La lecture combinée de certaines dispositions du décret de 1978[32], de la loi de 2003[33] et du RGCP permet d'observer la spécificité des fonctions des comptables publics ; mais également la mutation de ces fonctions quant à l'appréciation des expressions « fonds et valeurs » dans les textes législatifs et réglementaires.

En effet, au sens de l'article 16 du RGCP, « *les comptables publics en deniers et valeurs sont seuls habilités à assurer : (...), la garde et la conservation des fonds, valeurs, titres appartenant ou confiés à l'Etat ou aux organismes publics ; le maniement des fonds et les mouvements des comptes, de disponibilités pour le compte de l'Etat, de ses correspondants ou des organismes publics ; l'exécution des opérations de trésorerie ; la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité jusqu'à leur transmission à la juridiction des comptes ; la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent* »[34]. Cette disposition appelle, dans son énonciation, une double observation sur le plan matériel et formel.

[31] Voir également, article 71 alinéa 1 et 2 du RFEEP de 2018.
[32] Décret n°78-470 du 3 novembre 1978 relatif à l'apurement des comptes et à la sanction de la responsabilité des comptables.
[33] Loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême.
[34] Lire utilement, LEKENE DONFACK, *Les Finances publiques camerounaises*, op.cit., p. 231.

Sur le plan matériel, la lecture de l'article 16 paragraphes 2 à 6 du RGCP permet d'observer que les matières sur lesquelles s'exerce la compétence de l'agent comptable portent sur les fonds, les valeurs et titres. A cet effet, celui-là est chargé de la garde de ceux-ci, selon qu'ils appartiennent aux Universités d'Etat. De même, c'est lui qui est chargé de leur maniement et des mouvements des comptes et du paiement des dépenses.

En ce qui concerne le paiement des dépenses, l'agent comptable en tant que payeur, est chargé du paiement des dépenses des différentes natures de toute l'Institution où il est affecté à savoir :

- Le paiement des indemnités des missions intérieure et extérieure des Responsables de l'Université, des Personnels Administratifs et du corps Enseignants dans les Universités d'Etat ;
- Le paiement des primes de différentes natures (Its, primes de rendement, les primes des recherches des Enseignants) ;
- Le paiement des dépenses relatives aux marchés publics (avance de démarrage, décomptes…) ;
- Le paiement des factures d'abonnement en eau, électricité, journaux hebdomadaire, revues ;
- Le paiement des factures de consommation du téléphone filaire et internet ;
- Le règlement des factures d'abonnement ;
- Le paiement des salaires des Personnels d'Administratif nouvellement recrutés en période d'essai ;
- Le virement des salaires du Personnel Administratifs au Trésor Public de la Région ;
- Le reversement des impôts, taxes retenues à la source et à la caisse d'avance et régies de recettes etc.

A cet effet, dès réception du titre de paiement, l'Agent Comptable fait diligence pour en assurer le règlement dans les meilleurs délais possibles[35].

Il en va également de la conservation des pièces justificatives des opérations effectuées, des documents de comptabilité y relatifs jusqu'à leur transmission aux juridictions des comptes, de l'exécution des opérations de trésorerie.

Sur le plan formel, l'énoncé de l'article 16 du RGCP retient l'expression « fonds et valeurs ». Cette formule est perceptible à l'article 58 alinéa 1 du RFE de 2007. On peut souligner que *« le rapprochement de ces dispositions avec celles de la loi de 2003 et du décret de 1978 révèle une*

[35] Article 41 du décret 2005/383 du 17 Octobre 2005, fixant les règles applicables aux Universités.

mutation de ces fonctions »[36]. De même, l'on note également un certain flou qui entoure le sens à conférer aux « fonds et valeurs », car le législateur emploie cette expression avec une certaine légèreté, dès lors qu'il n'est révélé ni le sens ni le périmètre. Cette confusion naît du fait que l'ordonnance de 1962 et la loi de 2003 retiennent l'expression « deniers et valeurs », « deniers ou valeurs », alors que le RFE de 2007 et le RGCP consacrent celle de « fonds et valeurs ». Pour pallier à cet embarras, le législateur camerounais gagnerait certainement à s'inspirer des finances publiques françaises qui consacrent les « fonds et valeurs » et définissant les deniers publics comme l'ensemble formé de ces fonds et valeurs dont les organismes publics sont propriétaires[37].

En sus, les compétences de l'agent comptable comme attributions principales, ne se limitent pas à la gestion des deniers publics, elles s'étendent également à la tenue des comptes.

2- L'exercice des fonctions conjointes de l'Agent Comptable

Outre la gestion des deniers, c'est-à-dire la prise en charge et le recouvrement des créances de l'Université, la tenue d'une comptabilité générale sur les opérations budgétaires, de trésorerie ou les mouvements de valeurs d'exploitation, l'Agent Comptable exerce des fonctions en matière de contrôle de recettes et dépenses et les relations entre les ordonnateurs et l'agent comptable. En matière de contrôle de recettes et dépenses, il est évident que le contrôle opéré par l'agent comptable porte soit sur les recettes soit sur les dépenses.

L'Agent Comptable exerce des fonctions en matière de contrôle de recettes et dépenses Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. Dans son organisation, l'Agent Comptable procède également au contrôle en matière de recettes. La comptabilisation des recettes budgétaires obéit aux principes posés par le RGCP et le RFEEP[38]. A la lecture du RGCP, les opérations de recettes doivent être contrôlées par l'agent comptable notamment en matière d'autorisation à percevoir les recettes[39], de mise en recouvrement et de liquidation des créances. Il en va de même en matière de régularité formelle des réductions et annulations des divers titres.

D'une part, le contrôle de l'autorisation à percevoir les recettes, la mise en recouvrement et la liquidation des créances doivent être opérés par l'agent comptable. A ce titre, l'article 17

[36] GOUDEM LAMENE (B.), « Les comptables publics dans le nouveau régime financier de l'Etat au Cameroun », op.cit., p. 282. Lire, MAGNET (J.), *Eléments de comptabilité publique*, op.cit., p. 22 et s.

[37] En France, d'importants textes postérieurs au décret du 31 mai 1862, dont le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, ne mentionnent l'expression « fonds et valeurs ». [114] Voir, l'article 122 du RGCP.

[38] L'article 74 alinéa 2 dispose que « *la comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants : les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public (...) ».*

[39] MAGNET (J.), *Eléments de la comptabilité publique*, op.cit., pp. 41-64.

alinéa 1 du RGCP dispose que *« dans l'accomplissement de ses missions, les comptables publics en deniers et valeurs assurent : 1) en matière de recettes, le contrôle de : l'autorisation de percevoir les recettes ; la mise en recouvrement et la liquidation des créances (...) ».* Cette disposition appelle une double observation : tout d'abord, il s'agit pour le comptable de contrôler les titres de recettes autorisés par les ordonnateurs pour le recouvrement des créances publiques. Il peut également s'agir des émissions, des titres effectués pour les recettes mises en recouvrement. Ensuite, il revient également à l'Agent Comptable de procéder à la mise en recouvrement des créances à percevoir ainsi que de procéder à la liquidation de celles-ci notamment les recettes au comptant notifiées à l'ordonnateur par l'Agent Comptable lui-même.

D'autre part, l'on peut observer que le contrôle en matière de recettes s'étend au contrôle de la régularité formelle des réductions et des annulations de certains titres. A cet effet, l'article 17 alinéa 1 *in fine* du RGCP énonce que *« dans l'accomplissement de ses missions, les comptables publics en deniers et valeurs assurent : 1) en matière de recettes, (...) la régularité formelle des réductions et des annulations des titres de recettes dans la limite des éléments dont ils disposent ».* Ainsi, les réductions susceptibles d'être admises doivent faire l'objet de contrôle de la part de l'agent comptable en deniers et en valeurs ; de même, les annulations des titres de recettes légalement permises doivent également être soumises à ce type de contrôle.

Toutefois, si le RGCP reconnaît une compétence de contrôle de l'agent comptable en deniers et en valeurs en matière de recettes, il lui est également reconnu une telle attribution en matière de dépenses.

Le contrôle en matière de dépenses, conformément à l'article 41 alinéa 2 du décret de 2005/383 du 17 Octobre 2021, fixant les règles applicables aux Universités, l'Agent Comptable avant de procéder au paiement est chargé du contrôle :

- De la qualité de l'ordonnateur émetteur ou initiateur de la dépense c'est-à-dire ; signature du Recteur/Chancelier ou des ordonnateurs délégués ;
- De la disponibilité des crédits, de l'exacte imputation budgétaire des dépenses selon leur nature ou leur objet ;
- De la justification du service fait et de l'exactitude des calculs de liquidation de la créance ;
- De l'existence du Visa du Contrôleur Financier Spécialisé sur les engagements et les ordres de paiement avant de procéder au paiement ;
- De l'application des règles de prescription et de déchéance de la créance ;
- De la validité des pièces justificatives des dépenses ;

- Du caractère libératoire du paiement.

En tout état de cause, l'article 43 dudit décret précise qu'avant de procéder au paiement des Ordonnateurs ou de les viser, l'Agent Comptable dans les Universités doit s'assurer sous sa responsabilité :

- Que le montant de la dépense entre dans la limite des dotations budgétaires, y compris les crédits supplémentaires ;
- Que l'avis des ordonnateurs (principal ou délégués) lui a été donné par ceux-ci ;
- Que toutes les pièces justificatives ont été fournies par les ordonnateurs ;
- Que le compte des fonds disponibles présente un solde créditeur au moins égal au montant du titre de paiement à régler ;
- Que les pièces justificatives produites sont établies dans les formes prévues par les textes et règlementations en vigueurs.

En cas d'irrégularités constatées lors du contrôle, l'Agent Comptable suspend le paiement et en informe immédiatement l'ordonnateur concerné par une déclaration écrite motivant son refus. L'ordonnateur peut alors soumettre l'Agent Comptable à la procédure de réquisition. Dans ce cas, la responsabilité de l'ordonnateur se substitue à celle de l'Agent Comptable qui, de ce fait, est tenu de s'exécuter[40] .

Toutefois, l'Agent Comptable ne peut déférer à la réquisition de l'ordonnateur dès lors que son refus de paiement est motivé par :

- L'absence ou l'insuffisance de crédits ;
- L'absence de justification de service fait ;
- Le caractère non libératoire du paiement.

D'une manière générale, la comptabilité des dépenses est organisée de façon à dégager à tout moment en cours d'année et à la clôture de la gestion le montant du crédit disponible sur engagement, sur liquidation et sur ordonnance, ainsi que les crédits sans emplois à la clôture de l'exercice qui peuvent être annulés ou reportés. La comptabilisation des dépenses budgétaires obéit aux principes fixés par les lois et règlements[41]. Conformément aux dispositions du RGCP, en rapport avec l'Agent Comptable en deniers et valeurs, celui-ci dans l'exercice de ses attributions,

[40] Article 42 du décret de 2005/383 du 17 Octobre 2005, fixant les règles financières applicables aux Universités.
[41] L'article 74 alinéa 2 dispose que « *la comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants : les dépenses sont prises en compte, successivement au moment de leur engagement puis de leur paiement, au titre du budget d l'année au cours de laquelle elles sont engagées par les ordonnateurs puis payées par les comptables publics ; toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance».*

en matière de dépenses[42], assure le contrôle de régularité, l'accréditation de l'ordonnateur ; de même qu'il assure le contrôle de la disponibilité des crédits de paiement, l'assignation de la dépense ainsi que son imputation budgétaire.

En effet, l'article 17 alinéa 2 du RGCP prévoit que « *dans l'accomplissement de ses missions, les comptables publics en deniers et valeurs assurent : 1) en matière de dépenses, le contrôle de : la régularité de dépenses, l'accréditation de l'ordonnateur ou de son délégué, l'assignation de la dépense ; la disponibilité des crédits de paiement (...)* ». A la lecture de cette disposition, il appert que le comptable public en deniers et en valeurs est chargé de s'assurer que la dépense à effectuer est régulière, c'est-à-dire qu'elle n'est pas entachée d'irrégularité.

De même, il contrôle l'assignation de toute dépense et la disponibilité des crédits de paiement correspondant à la dépense engagée, ce d'autant plus que l'agent comptable ne saurait effectuée une dépense alors même que les disponibilités des crédits de paiement ne seraient pas vérifiée et trouvée au titre de l'exercice considéré.

En outre, en matière de dépenses, l'agent comptable contrôle également l'imputation budgétaire et la validité des créances, le cas échéant. A ce titre, l'article 17 alinéa 2 *in fine* du RGCP prévoit que « *dans l'accomplissement de ses missions, les comptables publics en deniers et valeurs assurent : 1) en matière de dépenses, le contrôle de:*

(...), l'exacte imputation budgétaire des dépenses conformément aux principes définis par la nomenclature budgétaire et comptable selon leur nature ou leur objet ; la validité de la créance dans les conditions précisées par le présent décret ». Cette disposition appelle une double observation : premièrement, le contrôle porte sur l'imputation budgétaire et la validité des créances notamment en cas de mise en place et de modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement par l'ordonnateur au titre de l'exercice budgétaire visé. Il en va de même des engagements, liquidations et ordonnances réalisés par l'ordonnateur sur les dépenses engagées, liquidées et ordonnancées. Deuxièmement, ledit contrôle de l'agent comptable doit se conformer aux principes définis par la nomenclature budgétaire et comptable selon leur nature ou leur objet.

De ce qui précède, il ressort que l'agent comptable exerce, au regard des dispositions du RGCP, des compétences de contrôle en matière de recettes et de dépenses. Cette attribution de contrôle existe également en matière de patrimoine et de créances et l'exercice de ses fonctions peut engager ses responsabilités tant pécuniaires que personnelles.

[42] MAGNET (J.), *Eléments de la comptabilité publique*, op.cit., pp. 64-90.

II- LES RESPONSABILITES DE L'AGENT COMPTABLE DANS LES UNIVERSITES D'ETAT EN DROIT CAMEROUNAIS

Le dictionnaire Larousse définit la responsabilité comme une obligation ou même nécessité de répondre, de se porter garant de ses actions ou de celles des autres[43] . Le droit quant à lui définit la responsabilité comme une obligation de réparer le dommage que l'on à causer par sa faute, dans certains cas déterminés par la loi[44]. La responsabilité en comptabilité publique s'entendant comme le fait de répondre d'un acte ou d'une action, celle de l'agent comptable. La responsabilité de l'agent comptable dans les Universités d'Etat au Cameroun en matière de gestion de dernier et valeur de l'Etat et ses entités est définie par la loi[45]. Notons aussi l'article 48 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003, fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre de compte de la cour suprême, repris par l'article 35 de la loi n°2006/071 du 29 décembre 2006, fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement des tribunaux régionaux des comptes, précise les fautes engageant la responsabilité des comptables[46].

Pour mieux appréhender la responsabilisation de l'agent comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais, il convient tout d'abord de déterminer sa responsabilité (A) ; avant d'étudier les mesures réparatoires susceptibles d'y être rattachées (B).

Conformément au régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, ainsi qu'au règlement général de la comptabilité publique, la responsabilité de l'agent comptable ne peut être mise en cause qu'en cas d'irrégularités dûment constatées dans l'exercice de ses fonctions notamment en cas de faute de service ou de faute personnelle[47]. C'est dire, par ailleurs, qu'aucune responsabilité de l'agent comptable ne peut être engagée si celui-ci a exercé ses fonctions en toute régularité dans le respect des lois et règlements. Mais en cas de manquements constatés, ceux-ci doivent être relevés à la suite d'un contrôle opéré par les organes de contrôle dans le poste comptable concerné, avec toutes les conséquences juridiques possibles sur le plan administratif que juridictionnel.

---

[43] http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/responsabilité/C3A9/68694, consulté le 02/11/2021 à 23h30.
[44] GUICHARD(S), lexique des termes juridiques, Paris, éd.Dollaz, 2017-2018.
[45] Article 28 du décret n°2020/375 du 07 juillet 2020, portant règlement général de la comptabilité publique.
[46] Article 48 de la loi de 2003, relative à la chambre des comptes.
[47] Faute de service : en matière de responsabilité de l'agent public, expression désignant toute faute qui, n'ayant pas le caractère de faute personnelle, ne peut engager la responsabilité civile de son auteur que ce soit envers l'administration ou envers les administrés. Faute personnelle : en matière de responsabilité de l'agent public, expression désignant toute faute qui présente au regard de la jurisprudence tant judiciaire qu'administrative des caractères propres à engager la responsabilité pécuniaire à engager. *Lexique des termes juridiques*, op.cit., p. 257. [134] Article 58 alinéa 2 du RFE de 2007. [135] Article 76 du RFEEP de 2018.

A- La responsabilité de l'Agent Comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais

Comme pour toute responsabilité, celle de l'agent comptable doit résulter d'un fait générateur (1). En sus, si ce fait générateur est dûment constaté, il peut entraîner comme conséquence la mise en œuvre de cette responsabilité (2).

1- Le fait générateur de la responsabilité de l'Agent Comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais

Le fait générateur apparait comme tout événement, tout fait dès lors qu'il survient ou est dûment constaté est susceptible d'entraîner une mise en cause de la responsabilité. La lecture des textes législatifs et réglementaires permet de relever que l'agent comptable est responsable de sa propre gestion. A ce titre, le présent travail s'articule à travers deux grandes articulations qui se rapportent d'une part à l'étendu de la responsabilité de l'agent comptable et d'autre part les cas d'exonération de la responsabilité de l'agent comptable.

La loi du 21 avril 2003 dans son article 48 alinéa 1 définie clairement l'étendu de la responsabilité du comptable public pour la gestion des deniers public de l'Etat[48]. La responsabilité administrative est l'obligation pour l'administration de réparer les dommages causés à autrui par son activité administrative, législative ou judicaire ou celle de ses agents. A l'instar de la responsabilité civil, la mise en œuvre de cette responsabilité est soumise à la réunion de trois critères, un fait générateur, un dommage et un lien de causalité entre ces deux[49]. Il faut dire que ses responsabilités concernent la gestion du poste comptable de manière générale. En se focalisant sur le contrôle des comptes de gestion, l'agent comptable dans les Universités d'Etat est responsable des irrégularités relevées sur le compte de gestion sur chiffre et sur les pièces justificatives.

La responsabilité de l'agent comptable relatif aux irrégularités relevées lors de l'examen du compte de gestion sur chiffre, Il faut d'emblée dire que le retard de production des comptes ou même la non production de compte de gestion de l'agent comptable engendre ses responsabilités et le condamne, comme le souligne l'article 54 de la loi N°2003/005[50]. Ceci pour montrer l'étendue

[48] Article 48(1) « le comptable public est présumé responsable personnellement et pécuniairement :
- Des défauts comptables constatés dans ses comptes ;
- De l'exercice des contrôles prévus par la loi et règlement ;
- De recouvrement des recettes et des paiements des dépenses régulièrement justifiées ;
- De conservation de fond et valeurs ;
- Du maniement des fonds et mouvements de disponibilités ;
- De la tenue de la comptabilité de son poste ».

[49] https://cour-de-droit.net/la-responsabilité-administrative-a121611552, consulté le 13/10/2020 à 14h15.

[50] Article 54 de la loi du 2003 « tout comptable qui ne présente pas son compte dans les formes et délais prescrits par les loi et règlements encourt une condamnation… ».

de la responsabilité des comptables sur la question de leur compte. Une fois que le compte de gestion est produit et transmis à la chambre des comptes, le juge de compte examine et juge ces comptes conformément à la règlementation en vigueur sur les comptes de gestions de l'agent comptable et relevé les irrégularités et les manquements constatés d'abord sur les pièces générales, ensuite sur le compte de gestion sur chiffres et en fin sur les pièces justificatives. Le compte de gestion sur chiffre retrace l'exécution budgétaire, la consommation des crédits alloués, la comptabilité générale et la comptabilité des valeurs inactives. Conformément à l'instruction du 12 aout 2010 qui précise la composition d'un compte de gestion, le compte de gestion sur chiffre est la deuxième partie dans la nomenclature d'un compte de gestion[51]. Ainsi nous allons d'une part présenter la responsabilité du au défaut comptable et d'autre part le non-respect de norme comptable lors de confection des comptes de gestion. La responsabilité personnelle et la responsabilité du service public est issue de l'arrêt pelletier du tribunal des conflits du 30 juillet 1873[52] (Rec.1er supplt, concl. David ; D.1974, III, P.5, note David) qui fait suite à l'abandon du système de la garantie des fonctionnaires qui résultait de l'article 75 de la Constitution l'an VIII[53]. En application de ce texte, un agent public ne pouvait voir sa responsabilité civile ou pénale engagée en cas d'autorisation donnée par le conseil d'Etat. Concernant les finances publiques, la responsabilité du comptable est engagée du fait de l'absence de certain élément du compte et la mauvaise présentation du compte de comptable.

L'absence des éléments dans le compte du comptable, il est bien de souligner ici que l'absence des éléments dans le compte de gestion entrain la responsabilité directe du comptable. Conformément à l'article 26 alinéa 2 de la loi du 21 avril 2003 relative à la chambre des comptes, énonce que les comptes préalablement mis en état d'examen sont présentés en vue du jugement à la juridiction des comptes[54]. La responsabilité des comptables est donc engagée dans la mesure ou le compte de gestion ne contient tous ses éléments tel que prévu par l'instruction ministre des finances. Il peut s'agir de :

[51] L'instruction N°00000196/I/MINFI/CAB du 12 aout 2010 sur la reddition des comptes de gestion des établissements publics administratifs qui précise les modalités de présentation des comptes des gestions des EPA. Le compte de gestion est composé de trois partie :
-les pièces générales ;
- le compte de gestion sur chiffre ;
- le compte de gestion sur pièces.

[52] Cité par Pierre TIFINE, Droit administratif français- sixième partie-chapitre 2 : responsabilité administrative et responsabilité des agents de l'administration, Revue générale de droit on line, 2013, 4757P.

[53] Article 75 de la constitution l'an VIII.

[54] Article 26 alinéa 2 « les comptes des comptables publics patents, mis en forme et examinés conformément aux textes en vigueur, sont présentés en vue du jugement à la chambre des comptes dans les trois (3) mois suivant la clôture de l'exercice budgétaire ».

- L'absence de la balance générale des comptes, entendus comme un document de synthèse qui retrace pour une période donnée les opérations comptables d'une Institution ;
- L'absence de procès-verbaux de réintégration des valeurs inactives (sont des biens faisant l'objet en comptabilité publique à l'exemple des valeurs des loyers, de restauration pour ce qui est des établissements publics administratif) ;
- L'absence de la situation des valeurs inactives ;
- L'absence de l'état de concordance bancaire (rapprochement des soldes des comptes bancaires). Ses absences constituent les irrégularités qui engagent la responsabilité du comptable public après examen et jugement de son compte de gestion sur chiffre.

La mauvaise présentation du compte de gestion par l'agent comptable, Il y' a lieu de préciser à ce sujet les comptes présentés à la juridiction financière obéissent au format, qui est déterminé par une instruction du ministre des finances. Les défauts comptables sont généralement identifiés à travers des comptes mal présentés de nature à altérer la régularité et la sincérité des comptes[55]. Cette vérification est le premier contrôle du juge des comptes sur le compte d'un comptable. La chambre des comptes à l'issue estime si le compte répond ou non aux normes prescrites. Si le compte de gestion obéit alors le juge considère comme le compte est réellement produite et respecte les instructions du ministre des finances et dans le cas contraire la responsabilité de l'agent comptable est engagée pour mauvaise présentation du compte conformément à l'article 48 alinéa 1 de la loi du 21 avril 2003 qui énumère les domaines susceptibles d'engager la responsabilité du comptable public[56]. Ainsi l'aptitude ou la possibilité de rendre compte fidèlement de ses actes et de ses actions suite à sa gestion.

La non- conformité des comptes : l'irrégularité engendrant la responsabilité de l'agent comptable, Selon WILLIAM GILLES, « *le droit public financier s'est construit autour de principe budgétaire et comptables dont les origines sont anciennes mais qui conservent aujourd'hui toute sa raison d'être*[57] ». L'auteur veut nous montrer l'importance relative au respect des normes comptables de manière générale. Le compte de gestion pour sa part obéit aux normes définit par les autorités compétentes. La non-conformité en matière des comptes de gestions renvoi d'une part le non-respect aux règles de forme et sur l'exactitude des écritures comptable.

[55] Séminaire de formation des agents comptables auprès des EPA sur la tenue de la comptabilité et la reddition des comptes de gestion, p24.
[56] Article 48(1) de la loi de 2003 relative à la chambre des comptes de la cour suprême.
[57] William GILLES, les principes budgétaire et comptable public, éd Lextenxo, 2009, 448p.

Le non-respect des règles de forme Il faut dire que le non-respect de l'exercice des contrôles prévus par les lois et les règlements est une forme d'irrégularité qui engendre la responsabilité du comptable comme le stipule la loi du 21 avril 2003 que, le contrôle effectué par l'agent comptable sur les actes des ordonnateurs est un contrôle de régularité ou de conformité par rapport aux textes, les lois, les ordonnances, les actes règlementaires, les circulaires ainsi les instructions pris par les autorités compétentes qui encadrent la gestion financière et comptable[58]. La responsabilité de l'agent comptable s'apprécie donc par rapport au respect des dispositions de ces divers textes au moment d'effectuer les opérations comptables[59]. La non-conformité des comptes de gestion produits aux différentes instructions relatives à leurs confections engage la responsabilité de l'agent comptable car le juge des comptes considère cette non-conformité comme une irrégularité.

L'inexactitude sur les écrits comptables, en comptabilité le respect d'écriture comptable occupe une place centrale. La mauvaise gestion de l'écrit comptable engage la responsabilité du comptable public. Il s'agit plus précisément comme il est indiqué dans les textes de :

- L'incohérence entre les chiffres portés sur l'état d'exécution des recettes et ceux d'ordre de recette (l'état d'exécution des recettes comme nous l'avons définie plus haut est un tableau qui synthétise les réalisations des recettes budgétaires de tout exercice par rapport aux prévisions avec les différents taux. L'ordre de recettes est quant à lui un titre constatant l'existence d'une recette pour une collectivité publique[60]) ;
- L'infidélité dans le rapport des soldes (ici la régularité voudrait que les soldes d'ouverture de la balance générale concordent avec les soldes de clôture du bilan de l'exercice précédent) ;
- Les déficits de caisse renvoi au manquement observé au niveau de la caisse du comptable ;
- Non apurement des déficits comptable et le sens anormal des soldes. Tous ceci sont des irrégularités sur le compte de gestion sur chiffre pouvant engagée la responsabilité de l'agent comptable.

[58] Article 48 (1) de la loi du 21 avril 2003 relative à la chambre de compte.
[59] P24 du séminaire de formation des agents comptables des EPA sur la tenue et la reddition des comptes de gestion.
[60] http://fr.m.wiktionary.org/wiki/ordre-de-recettes, consulté le 28/09/20 à 17h42.

2- La mise en œuvre de la responsabilité de l'Agent Comptable

La responsabilité de l'agent comptable obéit à une procédure duale : d'abord, une procédure juridictionnelle mise en œuvre par la Chambre des comptes de la Cour suprême; ensuite, à travers une procédure administrative diligentée sous l'autorité du ministre des Finances.

La loi n°2003/005 et le RGCP précise les règles procédurales qui encadre la mise en œuvre de la responsabilité des comptables publics. Ces textes définissent le cadre dans lequel la responsabilité de l'agent comptable est engagée. Conformément aux dispositions de ce texte, ceux-ci doivent déposer leurs comptes auprès de la Chambre des comptes de la Cour suprême dans un délai de trois (03) mois à compter de la date de clôture de l'exercice budgétaire, contre récépissé avec accusé de réception aux greffes de ladite juridiction. A la lecture des dispositions de la loi n°2003/005, la procédure devant la Chambre des comptes est composée de plusieurs étapes, assorties des quelques observations.

En effet, cette procédure est composée de plusieurs étapes : après le dépôt aux greffes de la Chambre des comptes sur lettre recommandée du ministre des Finances ou de toute autre autorité compétente, le Président de la section concernée confie l'instruction desdits comptes à un magistrat rapporteur qui établit par suite un rapporteur motivé[61]. Une fois en possession du rapport, le Président de la Section le transmet au Ministère public pour ses conclusions. Le magistrat rapporteur se saisit des comptes pour examen à l'issu de laquelle il établit un rapport à l'intérieur duquel il fait deux (02) observations : la première concerne la ligne des comptes et la seconde résulte de la comparaison de la nature et du volume des dépenses et des recettes, après vérification de la conformité des opérations comptables aux lois et règlements en vigueur[62].

En outre, après examen des observations du rapporteur et des conclusions du Ministère public, l'arrêt des comptes est transmis au comptable concerné et à son ministre de ressort. Autrement dit, la Chambre des comptes solde l'opération ou la procédure par l'émission des injonctions aux comptables publics, lesquelles peuvent donner lieu à des arrêtés provisoires ou à des arrêtés définitifs[167]. Le juge des comptes prend un arrêt provisoire après constatation des pièces justificatives manquantes et notifie sa décision aux comptables concernés, lesquels disposent d'un délai de deux (02) mois à compter de la date de notification pour satisfaire aux injonctions de la Chambre des comptes sous peine de sanctions. Si l'agent comptable a été muté dans une autre administration, il incombe à l'agent comptable en exercice de donner suite aux injonctions adressées à son prédécesseur. Les réponses données par le comptable détermineront la nature de

[61] Articles 27 et 28 de la loi n°2003/005.
[62] Article 33 alinéa 1 de la loi n°2003/005. [167]
Articles 29 et 30 de la loi n°2003/005.

la décision que la chambre des comptes de la Cour suprême est appelée à prendre. Au terme de la procédure, un arrêt rendu par le juge est notifié à l'agent comptable responsable du compte, au ministre des Finances, au ministre utilisateur et au ministre de tutelle.

Toutefois, si la procédure juridictionnelle de mise en responsabilité du comptable public se déroule devant la Chambre des comptes de la Cour suprême suivant des étapes bien définies, elle n'occulte pas la procédure administrative qui permet également de mettre en cause la responsabilité de l'agent comptable.

La procédure administrative, La procédure administrative est parfois possible dans la mise en responsabilité de l'agent comptable. Elle est certes une procédure courte par rapport à la procédure juridictionnelle, mais est coutumière du droit administratif. En effet, les recours administratifs qu'impose la procédure administrative avant tout saisine du juge reste donc possible dans lorsqu'il s'agit de saisir l'autorité administrative hiérarchique pour la mise en cause de certains agissements du comptable public auprès du ministre des Finances[63]. Le RGCP et d'autres textes réglementaires aménagent ces mécanismes juridiques. Ainsi, la responsabilité administrative à l'agent comptable peut être dégagée devant le ministre des Finances entant autorité de nomination et par d'autres voies administratives lorsqu'il est question d'apprécier ses actes.

En effet, le Ministre de finances est l'autorité financière qui veuille à la bonne exécution de la loi de finances notamment celle des opérations budgétaires et comptables effectuées par les ordonnateurs et les comptables publics. A ce titre, le RGCP prévoit que le ministre des Finances veuille à la bonne exécution de la loi de Finances[169]. Ainsi, l'agent comptable répond de sa gestion devant le Ministre des finances ou devant le ministre de tutelle. Dans bien des cas, les comptes de gestion de l'agent comptable sont adressés au Ministre des Finances pour contrôle ou à l'organe juridictionnel. C'est dire que les actes de gestion de l'agent comptable subissent un contrôle hiérarchique de la part du ministre des finances[64].

En outre, étant donné que l'agent comptable répond de ses actes devant l'autorité de tutelle ou le ministre des Finances dans le cadre de la procédure administrative, la mise en œuvre de sa responsabilité incombe à celui-ci notamment par la direction chargée de la comptabilité publique. Cette mise en responsabilité résulte du contrôle hiérarchique dont dispose le supérieur hiérarchique ou l'autorité de nomination sur les actes et les agents placés sous son autorité. A ce titre, la procédure administrative peut être soit amiable, soit exécutive et sanctionnée par l'émission à

[63] De la lecture combinée des articles 14 alinéa 2 et 21 du RGCP [169] Article 3 du RGCP.
[64] Article 21 du RGCP.

l'encontre de l'agent comptable d'un titre de perception exécutoire par le moyen d'un arrêté de débet administratif[65]. Mais s'il existe une divergence de point de vue entre la Chambre des comptes de la Cour suprême et le ministre de Finances dans le cadre de la mise en responsabilité de l'agent comptable, la position du juge des comptes a préséance sur celle du ministre des Finances.

Toutefois, si la responsabilité de l'agent comptable peut être pécuniaire ou personnelle, suivant la procédure juridictionnelle ou administrative, il est des hypothèses où des éléments d'atténuations de cette responsabilité sont admis.

B- Les éléments d'atténuation et d'exonération de la responsabilité

La responsabilité de l'agent comptable peut être atténuée à la suite de certaines procédures ou être simplement éteinte de façon totale ou partielle. Il est donc question d'une part de dégager les éléments d'atténuation et d'autre part les éléments d'exonération.

Conformément à l'article 48 alinéa 2, la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable ne peut être engage dans certaines cas[66]. Il s'agit notamment en cas de force majeure et l'erreur de fait, l'omission, le faux ou le double emploi du juge des comptes (1) et la bonne foi du comptable et le bénéfice d'une remise partielle de déchéance (2).

1- La force majeur et l'erreur de fait, l'omission, le faux ou le double emploi du juge des comptes

Selon l'article 48 alinéa 1 et 2, précité, offrent une possibilité de décharge de façon partielle de sa responsabilité ou de remise gracieuse partielle du débet rendu. Mais si les preuves produites pour justifier la force majeure évoquée ne sont pas totalement convaincantes, le comptable condamné par un débet administratif peut bénéficier seulement d'une atténuation de sa peine et en être d'chargée de façon partielle. La responsabilité de l'agent comptable est dégagée si une force majeure l'a empêché d'exercer un contrôle ou d'accomplir un acte auquel il était tenu[67].

La maxime « *error communis facit in* », nous vient du fond des âges et bien que nullement consacrée par le droit moderne, elle conserve une positivité les plus étonnantes tant elle s'inscrit en faux contre l'idée contemporaine du droit[68]. Selon le vocabulaire juridique, l'erreur est le fait de se tromper qui, le plus souvent entache d'un vice de forme de l'acte accompli sous l'empire de cette fausse représentation[69]. L'erreur s'entend comme le fait d'avoir une fausse opinion ou une

[65] Article 37 du RGCP.
[66] Article 48 (2) de la loi du 21 avril 2003 « le comptable n'est pas responsable ou peut être déchargé de sa responsabilité, en dépit d'une avance ou d'un défaut comptable (…) ».
[67] Séminaire de formation des agents comptables auprès des EPA sur la tenue de la comptabilité et la reddition des comptes, P26, DGTCFM.
[68] Olivier MASSAT, l'erreur au fond du droit, publié dans revue interdisciplinaire d'études juridique, 2006, volume 57, P.157.
[69] Vocabulaire juridique, 10e éd. Mise à jour, de Gérard CORNU, 2014.

fausse doctrine par rapport à quelque chose. Avec la maxime « *l'erreur est humaine »* nous permet d'appréhender que même les juges peuvent aussi en faire partie, d'ailleurs pour NIETZSCHE (F) « *(…) les vérités sont des illusions dont on a oublié qu'elles le sont (…)* »[70]. Ce qui justifie d'une part comme le précise les textes que le juge des comptes rend d'abord un arrêt provisoire des comptes de gestion des comptables, puis définition[71]. L'erreur de fait, l'omission, le faux ou le double emploi du juge des comptes constituent des éléments d'atténuation de la responsabilité du comptable public. Dans ces cas également, la réformation du jugement rendu peut contribuer uniquement à amoindrir la responsabilité ou de remise gracieuse partielle du débet rendu[72] comme il est préinscrit dans l'article 73 de la loi du 21 avril 2003.

2- La bonne foi de l'agent comptable et le bénéfice d'une remise partielle de déchéance

Aucun élément subjectif et objectif ne semble l'emporter dans l'admission de la bonne foi dans une affaire. L'impossibilité de faire prévaloir un élément sur une autre[73]. L'appréciation du comportement du comptable à travers la bonne foi peut être rapprochée du pouvoir d'appréciation du ministre des finances sur les comptables publics comme le prévoit le décret N°2008/365 du 08 novembre 2008 portant organisation du ministère des finances qui confère au chef de ce département ministériel un pouvoir d'appréciation générale sur le comportement des comptables qui relèvent de son autorité. Si l'agent comptable déclare que c'est en essayant de respecter les instructions du ministre que les irrégularités ont été commises, le ministre des finances en sa qualité de supérieur hiérarchique des comptables peut leur accorder la décharge, compte tenu notamment de leur bonne foi. L'appréciation de la bonne foi du comptable a été reprise par le décret portant règlement général de la comptabilité publique[74]. Il faut tout de même que la bonne foi ne soit pas, en principe, une cause d'exonération de la responsabilité des comptables. Elle ne l'est pas pour le législateur au terme de la loi N°2003/005 du 21 avril 2003, qui ne fait aucune mention de la bonne foi parmi les causes d'atténuation de la responsabilité des comptables.

S'agissant du bénéfice d'une remise partielle de déchéance, c'est la remise de déchéance prononcée au profit de l'agent déchu peut être partielle et réduire ainsi la période concernée par la sanction.

[70] NIETZSCHE (F), *Vérité et mensonge au sens extra-moral*, in œuvre philosophique complètes, l'écrit posthumes 1870-1873, Pari, NRF Gallimard, 1999, p.282, cité par Olivier MASSAT dans son article l'erreur au fond du droit, p.157.
[71] Article 57 de la loi du 21 avril 2003 relative à la chambre des comptes de la cour suprême.
[72] Séminaire de formation sur le renforcement des capacités sur la gestion financière et la reddition des comptes, p 46.
[73] DJUITCHOKO (C-S), *la chambre des comptes de la cour suprême du Cameroun, les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'Etat et rapports d'observations afin de contrôle commentés*, P 327.
[74] Article 34 alinéa 1 du décret n°2020/375 du 07 juillet 2020 portant règlement général de la comptabilité publique.

Conclusion

En somme, l'étude de l'Agent Comptable dans les Université d'Etat en droit camerounais suscite beaucoup d'intérêt au regard des réformes législatives et règlementaires. En orientant la réflexion sur le régime de l'encadrement juridique de l'Agent Comptable dans les Universités d'Etat en droit camerounais, il ressort, bien évidemment, que l'Agent Comptable, dans son identification obéit à des conditions bien définies qui permettent de l'identifier et même, sa responsabilité reste, à bien des égards, particulier.

D'une part, suivant sa désignation, l'Agent Comptable dans les Universités d'Etat est un fonctionnaire ou un agent nommé par arrêté du ministre des Finances, sur sa proposition ou avec son agrément. Il entre en fonction suivant les modalités techniques et protocolaires telles que définies par les textes législatifs et réglementaires. Sa nomination par acte réglementaire lui confère un statut administratif et un pouvoir de révocation à l'autorité de nomination qui est le Ministre des Finances. Des conséquences juridiques sont attachées à son statut : d'abord, il jouit d'une indépendance organique et fonctionnelle vis-à-vis des ordonnateurs en vertu du principe de séparation qui les régit ; ensuite, dans ses rapports avec le ministre des Finances, il reste soumis au pouvoir hiérarchique.

D'autre part, sous l'angle de la détermination de sa responsabilité, l'Agent Comptable, sous fait générateur, peut voir sa responsabilité être engagée personnellement ou pécuniairement.

A ce titre, le RGCP et la loi n°2018/012 ont posé, comme règle générale, la responsabilité principale des comptables publics du fait de leur gestion et d'autres types de responsabilités notamment du fait des régisseurs de recette, des billeteurs des Etablissements ou des fonctionnaires placés sous son autorité. Il y est également prévu le cas de responsabilité des comptables successifs. Cependant, il y a lieu de relever que si cette responsabilité peut être mise en œuvre suivant la procédure administrative ou juridictionnelle, elle peut être atténuée en cas de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse.

Aussi, sous l'angle du régime des sanctions, en cas de responsabilité des sanctions pécuniaires, pénales et disciplinaires peuvent être prononcées à l'encontre de l'agent comptable. Contrairement aux sanctions pécuniaires et pénales qui sont prévues, pour l'essentiel, par la loi n°2018/012, la loi n°2003/005, le RGCP et le code pénal, les sanctions disciplinaires, quant à elles, sont pour la plupart, prévues par le statut général de la fonction publique applicable à tout fonctionnaire y compris à l'Agent Comptable. Toutefois, si le comptable public jouit d'un statut particulier qui le distingue des autres agents de l'exécution du budget des Universités en

l'occurrence l'ordonnateur et le contrôleur financier, une collaboration entre celui-là et ceux-ci s'avèrent nécessaire pour préserver la qualité de la dépense publique.

La justice climatique dans la construction d'un ordre juridique international plus équitable

Climate Justice in the Development of a More Equitable International Legal Order

Par :

TCHINEDANA Asta

Université de Maroua (Cameroun)

Doctorante en Droit Public

astchines90@gmail.com

Résumé :

À l'heure où les changements climatiques renforcent les exigences d'équité dans les relations internationales, la justice climatique apparaît comme un référentiel majeur de l'évolution du droit international de l'environnement. Son apport à l'édification d'un ordre juridique international plus équitable, demeure cependant une question essentielle, tant les avancées enregistrées continuent de se confronter à des obstacles persistants. L'analyse repose sur l'idée selon laquelle cette contribution, bien que réelle, reste encore inachevée. Dans cette perspective, elle met d'abord en évidence les manifestations normatives et institutionnelles de la justice climatique, à travers l'affirmation progressive de principes d'équité et le développement de mécanismes de coopération, de financement climatique, de transfert de technologies et de renforcement des capacités. Elle souligne ensuite que cette dynamique demeure limitée par les insuffisances du cadre normatif climatique et les contraintes de la gouvernance climatique internationale, qui réduisent encore l'effectivité des exigences de justice. Il en résulte que la justice climatique participe à la construction d'un ordre juridique international plus équitable, sans pour autant en assurer, à ce stade, la pleine réalisation.

Mots clés : Justice climatique, droit international de l'environnement, ordre juridique international, équité.

Abstract :

At a time when climate change is intensifying demands for equity in international relations, climate justice has emerged as a major framework for the development of international environmental law. Its contribution to the construction of a more equitable international legal order nevertheless remains a crucial issue, given that the progress achieved continues to face persistent challenges. This analysis is based on the premise that, although this contribution is real, it remains incomplete. From this perspective, it first examines the normative and institutional manifestations of climate justice through the gradual recognition of principles of equity and the development of mechanisms for international cooperation, climate finance, technology transfer and capacity-building. It then demonstrates that this dynamic remains constrained by shortcomings in the international climate change legal framework and by limitations in international climate governance, which continue to undermine the effectiveness of justice-related requirements. It follows that climate justice contributes to the construction of a more equitable international legal order, without, at this stage, fully achieving such an objective.

Keywords: Climate justice, International environmental law, International legal order, Equity

Introduction

Les changements climatiques s'imposent aujourd'hui comme l'un des défis majeurs auxquels est confrontée la communauté internationale. Au-delà de leurs conséquences environnementales, ils affectent désormais les équilibres économiques, sociaux et géopolitiques, tout en remettant en question les fondements même de la coopération internationale[1]. Toutefois, si le phénomène climatique revêt une dimension universelle, ses effets ne se répartissent pas de manière uniforme[2]. Les États en développement, particulièrement les États africains, figurent parmi les plus exposés aux conséquences du dérèglement climatique alors même qu'ils demeurent parmi les plus faibles contributeurs aux émissions mondiales de gaz à effet de serre[3]. Cette situation met en évidence un paradoxe qui interroge la capacité du droit international à garantir une répartition équitable des responsabilités, des obligations et des moyens de réponse face aux changements climatiques[4].

Par ailleurs, face à cette réalité, la recherche d'une grande équité s'est progressivement imposée au cœur de la gouvernance climatique internationale. Cette préoccupation n'est toutefois pas nouvelle. Bien avant l'émergence de la justice climatique, le droit international reconnaissait déjà le principe d'équité comme un instrument permettant d'adapter l'application des règles juridiques aux différences de situation entre les États[5]. La Déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement humain et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement traduisent d'ailleurs cette évolution en reconnaissant que la protection de l'environnement ne peut être envisagée indépendamment des niveaux de développement, des capacités économiques et des responsabilités respectives des États. Cependant, l'aggravation des changements climatiques et la prise de conscience de leurs effets profondément asymétriques, ont progressivement révélé les limites d'une approche fondée sur la seule équité générale. Dans ce contexte, la justice climatique apparait non pas comme une rupture, mais comme le prolongement d'une logique préexistante, qu'elle approfondit en adaptant les exigences d'équité aux enjeux spécifiques du changement climatique[6].

---

[1] GUIVARCH (Cécile) et TACONET (Nicolas), « Inégalités mondiales et changements climatiques », *Revue de l'OFCE*, n°165, 2020/1, pp. 35-36.
[2] *Ibid*., pp. 36.
[3] SOSSO FEINDOUNO, « En quoi les pays africains sont-ils structurellement vulnérables au changement climatique ? », *Revue d'économie du développement*, Vol. 30, 2022/4, pp. 19-21.
[4] MALJEAN-DUBOIS (Sandrine) et PEEL (Jacqueline), « Le droit international au défi des changements climatiques », *Académie de droit international de la Haye-Centre d'étude et de recherche*, Vol. 2023, 2023, pp. 6-11.
[5] *Ibid*.
[6] BOURDAN (Michel), « Justice climatique et négociations internationales », *Revue Négociations*, n°27, 2017/1, pp. 10-13.

À cet effet, la justice climatique est dès lors appréhendée comme une approche normative visant à assurer une répartition plus équitable des responsabilités, des obligations, des charges et des bénéfices liés à la lutte contre les changements climatiques, tout en tenant compte notamment des responsabilités historiques des États, de leurs capacités respectives, de leur vulnérabilité face aux effets du dérèglement climatique[7]. Elle dépasse ainsi la seule protection de l'environnement pour intégrer les exigences de solidarité, de développement durable et de protection des populations les plus exposées. Elle trouve d'ailleurs ses origines dans les mouvements de justice environnementale défendant une idée commune relative aux dégradations que connait l'environnement et qui génèrent des inégalités et accentuent les vulnérabilités des plus exposés[8].

Quant à l'ordre juridique international, il s'agit avant tout d'une notion doctrinale et jurisprudentielle. Il est alors entendu dans la présente étude comme l'ensemble des normes, principes institutions et mécanismes qui organisent les relations entre les sujets du droit international et encadrent leur comportement. Appliqué à la matière climatique, il renvoie à l'architecture normative constituée notamment par la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992, le Protocole de Kyoto de 1997 ; l'Accord de Paris de 2015 ainsi que les principes et mécanismes qui structurent la gouvernance climatique internationale. Ainsi, de façon précise, l'analyse de la contribution de la justice climatique consiste dès lors à apprécier dans quelle mesure cette dernière participe à l'évolution de cet ordre juridique vers davantage d'équité. Toutefois, cette évolution suscite d'importantes discussions doctrinales. Si certains auteurs considèrent que la justice climatique constitue désormais un véritable moteur de transformation du droit international climatique, d'autres estiment que son influence demeure limitée par les contraintes politiques, économiques et institutionnelles qui continuent de caractériser la gouvernance climatique mondiale. C'est à la lumière de cette controverse qu'il convient désormais de situer la présente recherche.

Ces précisions conceptuelles permettent de mieux situer l'objet de la présente étude. Si son influence sur les négociations et les instruments juridiques internationaux parait difficilement contestable, son incidence sur la construction d'un ordre juridique international véritablement plus équitable demeure, quant à elle, au cœur d'importantes divergences doctrinales. Une première tendance considère que la justice climatique constitue un facteur de transformation de l'ordre juridique international applicable aux changements climatiques, en favorisant l'intégration progressive des exigences d'équité. Notamment à travers la différenciation des responsabilités, la

[7] Préambule de l'Accord de Paris sur le climat, 2015.
[8] TORRE –SCHAUB (Marta), *Justice climatique, procès et actions*, Paris, 15 Rue Malebranche-75005, CNRS Éditions, 2020, pp. 11-12.

prise en compte des capacités respectives des États et la reconnaissance des situations de vulnérabilité. Une approche d'ailleurs défendu par LAVANYA Rajamani dans *Differenciel Treatment in International Environmental Law* (Le traitement différencié en droit international de l'environnement)[9]. À l'inverse ; Benoît MAYER, dans *International Law Obligations on Climate Change Mitigation* (les obligations du droit international relatives à l'atténuation des changements climatiques), met en évidence les difficultés de traduction juridique effective des exigences de justice climatique, en raison du caractère encore largement souple des engagements internationaux et de la dépendance du régime climatique à la volonté des États[10].

Ces deux analyses, qui mettent respectivement l'accent sur la capacité transformatrice de la justice climatique et sur les limites de son effectivité, révèlent ainsi une tension fondamentale entre les avancées normatives qu'elle impulse et les obstacles qui entravent leur pleine matérialisation. Cette tension doctrinale met ainsi en évidence la nécessité d'apprécier la portée réelle de la justice climatique dans l'évolution du droit international applicable aux changements climatiques. Dès lors, une interrogation centrale mérite d'être soulevée : comment la justice climatique contribue-t-elle à la construction d'un ordre juridique international plus équitable ?

La présente étude repose sur l'hypothèse selon laquelle la justice climatique contribue de manière inachevée à la construction d'un ordre juridique international plus équitable. La vérification de cette hypothèse repose principalement sur une méthode juridique, fondée sur l'analyse des sources formelles du droit international, notamment les conventions internationales, les principes généraux, la jurisprudence et la doctrine. Cette démarche est enrichie par une approche du positivisme sociologique, qui permet d'appréhender les normes de justice climatiques au regard des réalités politiques, économiques et sociales ayant présidé à leur émergence et à leur évolution. Elle est également complétée par une démarche analytique, destinée à apprécier la portée juridique de ces normes, ainsi que par une démarche dialectique permettant de confronter les avancées normatives qu'elles traduisent aux limites de leur effectivité dans la gouvernance climatique internationale.

Ainsi donc, au regard de cette démarche, la présente étude s'articule autour de deux grands axes complémentaires. Le premier tient aux manifestations de la justice climatique dans la construction d'un ordre juridique international plus équitable (I). Le second tient aux limites à

[9] RAJAMANI LAVANYA, *Differential Treatment in International Environmental Law*, Illustrated Edition, Oxford, Presse Universitaire de Oxford, 2006, pp. 43-54.
[10] MAYER (Benoit), *International Law Obligations on Climate Change Mitigation*, Oxford, Presse Universitaire de Oxford, 2022, pp. 47-52.

l'effectivité de la justice climatique dans la construction d'un ordre juridique international plus équitable (II).

I- LES MANIFESTATIONS DE LA JUSTICE CLIMATIQUE DANS LA CONSTRUCTION D'UN ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL PLUS EQUITABLE

La construction d'un ordre juridique internationale plus équitable sous l'influence de la justice climatique, suppose une évolution profonde du droit international applicable aux changements climatiques. Celle-ci ne se limite pas à l'affirmation de nouvelles préoccupations éthiques ou politiques, elle se traduit par une intégration progressive des exigences d'équité dans les normes juridiques internationales, ainsi que par la mise en place de dispositifs institutionnels destinés à leur donner une traduction concrète. La justice climatique apparaît ainsi comme un facteur de transformation de l'ordre juridique international, à travers une double manifestation, notamment normative (A) et institutionnelle (B).

A- La manifestation normative de la justice climatique

La manifestation normative de la justice climatique traduit l'intégration progressive dans l'ordre juridique international, d'exigences destinées à corriger les déséquilibres résultant de la crise climatique[11]. Elle révèle une évolution du droit international climatique, désormais fondé non seulement sur l'obligation générale de protection du climat, mais également sur des considérations d'équité, de responsabilité et de différenciation entre les États[12]. Cette évolution se manifeste d'une part par la consécration des principes qui constituent les fondements normatifs de la justice climatique (1) ; et d'autre part, par l'adaptation des obligations climatiques aux situations particulières des États, à travers une différenciation normative croissante (2).

1- La consécration des fondements normatifs de la justice climatique

La manifestation normative de la justice climatique s'observe avant tout à travers l'émergence de principes destinés à réorienter le droit international des changements climatiques vers une conception plus équitable des rapports entre États[13]. En effet, la crise climatique met en évidence des disparités profondes quant aux causes du réchauffement, aux capacités de réponse des États, ainsi qu'à leur degré de vulnérabilité[14]. Une régulation fondée sur une stricte égalité juridique ne permettrait pas de répondre à ces réalités. C'est dans cette perspective que le droit

[11] BOURDAN (Michel), « Justice climatique et négociations internationales », *op.cit*., pp. 12-13.
[12] TORRE –SCHAUB (Marta), *Justice climatique, procès et actions*, *op.cit*., pp. 11-14.
[13] *Ibid*.
[14] BOND (Patrick), « Entre justice climatique, économie fossile, pauvreté et développement, une partie complexe », *Lutte écologique et sociale dans le monde*, 2021, pp. 143-155.

international climatique s'est progressivement enrichi de fondements normatifs destinés à intégrer les exigences de justice dans la gouvernance du climat[15]. Cette évolution repose principalement sur la consécration du principe d'équité, la reconnaissance du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités, et la prise en compte progressive des responsabilités historiques.

Le principe d'équité consacré par la CCNUCC[16], constitue le socle normatif de la justice climatique. Bien qu'il soit depuis longtemps connu en droit international, son application aux changements climatiques lui confère une portée particulière[17]. En matière climatique, l'équité ne vise pas à assurer de façon directe une égalité formelle entre les États, mais à garantir une répartition juste des charges, des responsabilités et des avantages qui découlent de l'action climatique. Elle repose sur l'idée que les États, bien qu'égaux en droit, ne se trouvent ni dans la même situation économique, ni dans les mêmes conditions de développement, ni face aux mêmes conséquences des changements climatiques[18]. Dès lors, la recherche d'un ordre juridique international plus équitable suppose que ces différences soient juridiquement prises en considération. L'équité devient ainsi un critère d'interprétation et d'élaboration des règles internationales relatives au climat. Elle oriente les négociations internationales, inspire les engagements conventionnels et contribue à faire évoluer le droit international vers une justice davantage fondée sur les réalités que sur une stricte égalité abstraite.

Par ailleurs, cette logique trouve une traduction normative particulièrement significative dans le principe de responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives[19], consacré par la CCNUCC[20]. Ce principe traduit l'idée selon laquelle la protection du système climatique constitue une responsabilité commune de l'ensemble des États, tout en reconnaissant que cette responsabilité ne peut être assumée de manière uniforme. Toutefois, les différences de niveau de développement, de capacités économiques, technologiques et institutionnelles justifient une différenciation des obligations internationales[21]. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause l'universalité de la lutte contre les changements climatiques, mais d'adapter les engagements

[15] MALJEAN-DUBOIS (Sandrine) et PEEL (Jacqueline), « Le droit international au défi des changements climatiques », *op.cit*., pp. 10-11.
[16] Art. 3 de la CCNUCC, 1992.
[17] Art. 2 Par. 2 de l'Accord de Paris sur le climat, 2015.
[18] MRAD (Ben Fathi), « Équité, neutralité, responsabilité. À propos des principes de médiation », *Négociations*, n°5, 2006, pp. 51-55.
[19] CULLET (Philippe), « Le principe des responsabilités communes mais différenciées en droit international de l'environnement : Enjeux et perspectives », *Les cahiers de droit*, Vol.55, n°1, 2014, pp. 10-14.
[20] Art. 3 Par. 1 de la CCNUCC.
[21] TANIA GARCIA, « Le principe de responsabilité commune mais différenciée à la lumière du droit international de l'environnement », *Écologie et Politique*, n°27, 2003/1, pp. 141-145.

internationaux aux réalités propres à chaque État. Cette différenciation contribue à renforcer la légitimité du droit international climatique en conciliant l'objectif de protection du climat avec les exigences de justice distributive[22]. Elle marque ainsi une rupture avec une conception uniforme des obligations internationales et participe à l'émergence d'un ordre juridique davantage attentif aux inégalités structurelles qui caractérisent la société internationale.

En outre, cette différenciation s'explique également par la prise en compte progressive des responsabilités historiques dans la crise climatique[23]. En effet, l'accumulation des émissions de gaz à effet de serre résulte principalement de l'industrialisation précoce des États développés[24], tandis que de nombreux États en développement, en particulier les États africains, demeurent parmi les plus exposés aux conséquences du dérèglement climatique malgré leur faible contribution aux émissions mondiales[25]. Cette réalité nourrit l'idée selon laquelle la répartition des efforts climatiques ne peut être indépendante des responsabilités passées. Sans consacrer une responsabilité juridique absolue sur les émissions historiques, le droit international climatique intègre progressivement cette considération dans la définition des engagements internationaux, notamment en matière de financement climatique[26], de soutien à l'adaptation[27], de transfert de technologies[28] et de renforcement des capacités[29]. La référence aux responsabilités historiques participe ainsi à une lecture plus équitable des obligations internationales en rappelant que la justice climatique implique une prise en considération des déséquilibres hérités du développement économique mondial.

Ainsi, la consécration des fondements cités plus haut témoigne de l'intégration progressive des exigences de justice au sein du droit international climatique. Toutefois, la manifestation normative de la justice climatique dans la construction d'un ordre juridique international ne se limite à l'affirmation de principes directeurs, elle se prolonge également dans la manière dont les obligations climatiques sont conçues et réparties entre les États, en tenant compte de leurs situations respectives. Il convient dès lors d'analyser la différenciation normative des obligations climatiques au regard des réalités étatiques.

---

[22] Art. 4 de l'Accord de Paris.
[23] GODARD (Olivier), « De la responsabilité historique », *La justice climatique mondiale*, 2015, pp. 88-90.
[24] *Ibid*.
[25] GUESSELE (Irène Ornéla), « L'opérationnalisation de la justice climatique en Afrique : L'action des mécanismes indépendants de réclamation », *RADE*, n°8, 2023, pp. 138-140.
[26] Art. 9 de l'Accord de Paris.
[27] Art. 4 Par. 1(e) de la CCNUCC.
[28] Art. 4 Par. 5 de la CCNUCC.
[29] Art. 10(e) du Protocole de Kyoto.

2- La différenciation normative des obligations climatiques en considération des situations étatiques

La consécration des fondements normatifs de la justice climatique ne constitue qu'une première étape dans la transformation du droit international climatique. En effet, la reconnaissance de l'équité, des responsabilités communes mais différenciées et des considérations liées aux responsabilités historiques n'aurait qu'une portée limitée si elle ne produisait aucun effet sur le contenu des obligations juridiques imposées aux États. C'est précisément dans cette perspective que la justice climatique participe à une reconfiguration normative des engagements internationaux, en substituant à une logique uniforme une différenciation des obligations fondées sur les réalités économiques, sociales et environnementales propres à chaque État[30]. Cette différenciation se traduit notamment par l'adaptation des engagements climatiques, la reconnaissance juridique des vulnérabilités particulières[31] ainsi que par l'intégration d'obligations de coopération fondées sur le financement[32], l'adaptation et le transfert de technologies[33].

Premièrement, cette traduction de différenciation réside dans l'aménagement des engagements climatiques. Alors que le droit international classique repose généralement sur une application uniforme des obligations conventionnelles, le droit international applicable aux changements climatiques retient une approche plus nuancée. Les États demeurent tous responsables de la protection du système climatique, à la différence de l'intensité de leurs obligations, qui varie selon leur niveau de développement, leurs capacités économiques, leurs moyens technologiques, ainsi que leur contribution au phénomène climatique. D'ailleurs, la CCNUCC précise clairement que les pays développés parties doivent « être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes »[34]. Cette évolution rompt une conception strictement égalitaire des engagements internationaux et consacre une égalité fondée sur les situations objectives des États. Ainsi, les États développés se voient reconnaître des responsabilités plus importants, tandis que les États en développement bénéficient d'une flexibilité destinée à concilier les impératifs de protection du climat avec leurs besoins de développement économique et social. De plus, cette différenciation constitue l'une des principales expressions de la justice climatique, en ce qu'elle permet de répartir les efforts internationaux selon des critères davantage conformes aux exigences d'équité.

[30] Paragraphe 148-157 de l'Avis consultatif de la CIJ sur les obligations des États en matière de changement climatique, 23 juillet 2025.
[31] Art. 3 Par. 2 de la CCNUCC.
[32] *Ibid*., art. 4 Par. 3.
[33] *Ibid*.
[34] *Ibid*., art. 3 Par. 1.

Deuxièmement, la manifestation normative de la justice climatique se traduit également par la reconnaissance des vulnérabilités particulières auxquelles sont confrontés certains États[35]. En effet, tous les États ne subissent pas les conséquences du changement climatique avec la même intensité. Les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement ainsi que de nombreux États africains figurent parmi les plus exposés aux effets du dérèglement climatique[36], alors même qu'ils demeurent responsables d'une part relativement faible des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Cette situation conduit d'ailleurs progressivement le droit international climatique à intégrer la vulnérabilité comme un critère pertinent dans la détermination des obligations internationales[37]. Les instruments climatiques accordent ainsi une attention particulière aux besoins spécifiques de ces États[38]. Notamment en matière d'adaptation, de résilience et de renforcement des capacités[39]. La justice climatique constitue ainsi à faire évoluer le droit international vers une approche davantage fondée sur la protection des acteurs les plus exposés, consacrant une égalité substantielle plutôt qu'une simple égalité formelle entre les sujets du droit international.

Enfin, la différenciation normative des obligations climatique s'exprime par l'intégration progressive des exigences de financement[40], d'adaptation et de transfert de technologies dans les principaux instruments internationaux relatifs au climat[41]. La coopération internationale ne repose plus uniquement sur une obligation générale de préserver le système climatique, mais également sur des engagements spécifiques destinés à permettre aux États les plus vulnérables de mettre en œuvre leurs politiques climatiques. Les mécanismes de financement climatique, les dispositifs favorisant le développement et le transfert de technologies propres, ainsi que les engagements relatifs au renforcement des capacités traduisent cette évolution. Ils témoignent de la volonté du droit international climatique de dépasser une logique exclusivement environnementale pour intégrer des considérations de solidarité, de coopération et de justice distributive[42]. Sans remettre en cause le caractère commun de la lutte contre les changements climatiques, ces mécanismes

[35] Art. 3 Par. 2 de la CCNUCC.
[36] SOSSO FEINDOUNO, « En quoi les pays africains sont-ils structurellement vulnérables au changement climatique ? », *op.cit*., pp. 19-21.
[37] MALJEAN-DUBOIS (Sandrine) et IPPOLITO (Francesco), « La réparation des dommages climatiques. Enjeux juridiques et perspectives », *RJE*, Vol. 49, 2024/3, p. 532.
[38] Art. 3 Par. 2 de la CCNUCC.
[39] Art. 7 Par. De l'Accord de Paris.
[40] Art. 4 Par 3 et 4 ; art. 11 de la CCNUCC.
[41] Art. 10 (c) de l'Accord de Paris.
[42] LARRERE (Catherine), « Les inégalités environnementales et justice climatique », *Annales des mines-responsabilité et environnement*, n°79, 2025/3, pp. 74-76.

normatifs reconnaissent que l'effectivité des engagements internationaux dépend également de la réduction des inégalités de capacités entre les États[43].

Ainsi donc conçue, la différenciation normative des obligations climatiques révèle que la justice climatique ne constitue pas uniquement un principe directeur du droit international climatique, mais également un véritable critère d'organisation des obligations internationales. En adaptant les engagements des États à leurs responsabilités, à leurs capacités et à leur degré de vulnérabilité, elle contribue à instaurer un cadre juridique plus attentif aux inégalités qui caractérisent la société internationale. Cette évolution confirme que la construction d'un ordre juridique international plus équitable procède autant de reconnaissance de nouveaux principes que de la transformation des modalités selon lesquelles les obligations climatiques sont juridiquement réparties entre les États.

Les manifestations de justice climatique ne s'épuisent toutefois pas dans la consécration de normes. Elle se prolonge par l'édification progressive d'un cadre institutionnel destiné à soutenir la réalisation de ses exigences.

B- Les manifestations institutionnelles de la justice climatique

Les manifestations institutionnelles de la justice climatique traduisent la volonté de la communauté internationale de doter les exigences d'équité climatique d'un cadre organisationnel adapté. En effet, la réalisation de ces exigences ne repose pas uniquement sur la consécration des principes juridiques, mais également sur la création de mécanismes et de cadres de coopération destinés à en faciliter la mise en œuvre. Cette institutionnalisation se manifeste d'une part, par la création de mécanismes internationaux de la justice climatique (1) et, d'autre part, par l'organisation de la coopération internationale au service de la justice climatique (2).

1- L'institutionnalisation des mécanismes internationaux de justice climatique

La manifestation institutionnelle de la justice climatique ne se limite pas à la reconnaissance de principes juridiques. Elle se traduit également par la création de mécanismes destinés à organiser la solidarité internationale face aux inégalités climatiques. En effet, les différences de capacités financières, technologiques et institutionnelles entre les États justifient la mise en place d'instruments spécifiques d'accompagnement des pays les plus vulnérables. Cette institutionnalisation se manifeste donc à travers les mécanismes de financement climatique, les dispositifs technologiques, le renforcement des capacités ainsi que les mécanismes relatifs aux pertes et préjudices.

[43] *Ibid*.

En premier lieu, les mécanismes de financement climatique constituent l'une des principales expressions institutionnelles de la justice climatique. Leur création repose sur l'idée que les États ne disposent pas des mêmes ressources pour répondre aux effets du changement climatique. Ainsi, la CCNUCC reconnait la nécessité d'un soutien financier destiné aux pays en développement afin de leur permettre de mettre en œuvre leurs engagements climatiques[44]. Cette approche traduit une conception solidaire de la coopération climatique, car la protection du climat ne peut être imposée de manière uniforme sans tenir compte des capacités économiques des États[45].

Dans cette perspective, plusieurs instruments financiers ont progressivement été institués. Le Fonds vert pour le climat occupe une place centrale dans cette architecture, en ayant pour objectif d'accompagner les pays en développement dans leurs actions d'atténuation et d'adaptation[46]. De même, le Fonds d'adaptation au titre du Protocole de Kyoto participe à cette logique en apportant un soutien aux pays vulnérables pour répondre aux conséquences du changement climatique[47], avec pour objectif de financer des projets et programmes d'adaptation concrets[48]. Ces mécanismes donnent une traduction concrète au principe d'équité, en organisant une redistribution des moyens nécessaires à l'action climatique.

Deuxièmement, la justice climatique se manifeste par l'institutionnalisation des mécanismes technologiques. En effet, les différences d'accès aux connaissances scientifiques et aux technologies propres constituent un facteur majeur d'inégalité entre les États. Les pays en développement peuvent difficilement assurer une transition climatique ambitieuse sans un accès facilité aux technologies adaptées. C'est pourquoi la CCNUCC prévoit une coopération en matière de développement et de transfert de technologies respectueuses du climat[49].

Cette orientation a conduit à la création du Mécanisme technologique de la Convention imposé notamment du Comité exécutif de la technologie et du Centre et réseau des technologies climatiques[50]. Ces dispositifs illustrent une évolution importante du droit international climatique. Car la justice ne repose plus uniquement sur la répartition des obligations, mais également sur la répartition des moyens permettant de les respecter[51]. Le transfert technologique devient ainsi un instrument institutionnel de réduction des inégalités climatiques.

---

[44] Art 4 Par. 3 et art. 11 de la CCNUCC, *op.cit*.
[45] LARRERE (Catherine), « Changement climatique : Et si nous parlions de responsabilité ? », *RJE*, n° spécial/HS1, 2019, pp. 159-160.
[46] Par. IV de la Décision 1/CP.16 de la COP 2010 sur Les finances, technologies et le renforcement de capacités.
[47] Décision 10/CP.7 Instaurant le Fonds pour l'adaptation, 2021.
[48] Art. 12 du Protocole de Kyoto.
[49] Art. 3 Par. 5 de la CCNUCC.
[50] Par. IV.B de la Décision 1/CP.16 sur la mise au point et transfert de technologies, *op.cit*.
[51] TORRE-SCHAUB (Marta), « Justice climatique : Vers quelles responsabilités allons-nous ? », *RJE*, n°HS1, 2018, p. 134.

Troisièmement, l'institutionnalisation de la justice climatique repose sur les mécanismes de renforcement des capacités. Ces mécanismes répondent au constat selon lequel certains États, notamment les pays en développement, disposent de capacités institutionnelles limitées pour élaborer et appliquer des politiques climatiques efficaces. Le renforcement des capacités vise donc à permettre une participation plus équilibrée des États au régime climatique international[52]. À travers ces dispositifs, le droit international climatique reconnaît que l'égalité de participation aux efforts climatiques suppose une égalité minimale des capacités d'action. Le renforcement des capacités constitue ainsi un prolongement institutionnel de l'équité, puisqu'il cherche à réduire les écarts entre les États face aux exigences de la transition climatique[53].

Enfin, la manifestation institutionnelle de la justice climatique apparaît dans la reconnaissance progressive des pertes et préjudices liés aux changements climatiques. Cette évolution marque un approfondissement du régime climatique international. Pendant longtemps, l'action climatique a principalement été organisée autour de la prévention des émissions et de l'adaptation aux impacts futurs. Toutefois, l'ampleur croissante des dommages climatiques a conduit à la reconnaissance de nécessité d'un dispositif spécifique pour les conséquences qui ne peuvent être évitées ou suffisamment réduites.

Dans cette perspective, le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices a été créé afin d'améliorer la connaissance, la coordination et le soutien liés aux impacts climatiques irréversibles[54]. Cette dynamique s'est prolongée par la création de nouveaux arrangements financiers destinés à répondre aux pertes et préjudices, notamment par l'établissement du Fonds pour les pertes et préjudices lors de la COP 27[55]. Ces mécanismes traduisent une reconnaissance institutionnelle du fait que la justice climatique implique également une réponse aux dommages subis par les États les plus vulnérables[56].

Ainsi, l'institutionnalisation des mécanismes internationaux de justice climatique révèle une transformation progressive de l'ordre juridique climatique. Celui-ci ne repose plus seulement sur l'édiction de normes différenciées ; mais également sur la création d'instruments destinés à organiser la solidarité internationale. Par ces mécanismes financiers, technologiques, institutionnels et de réparation, la justice climatique acquiert une dimension structurelle et participe

[52] Art. 11 de l'Accord de Paris sur le climat.
[53] MRAD (Ben Fathi), « Équité, neutralité, responsabilité. À propos des principes de la médiation », *op.cit*., p. 54.
[54] Décision 2/CP.19 sur le mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, 2013.
[55] Décision 2/CP.27 sur la création d'un fonds pour les pertes et préjudices, 2022.
[56] GUESSELE (Irène Ornéla), « L'opérationnalisation de la justice climatique en Afrique : L'action des mécanismes indépendants de réclamation », *op.cit*., p. 141.

à la construction d'un ordre juridique international plus équitable. La création de mécanismes internationaux ne saurait à elle seule, traduire la manifestation institutionnelle de la justice climatique. Celle-ci suppose également une organisation de la coopération internationale au service de la justice climatique.

2- L'organisation de la coopération internationale au service de la justice climatique

L'institutionnalisation de la justice climatique suppose également une organisation particulière de la coopération internationale. En effet, la lutte contre les changements climatiques exige une action collective fondée sur la coordination des engagements, le dialogue entre les États et la participation progressive des différents acteurs. Ainsi, le droit international climatique a progressivement construit une gouvernance fondée sur la coopération, la participation et la recherche d'un équilibre entre les exigences de protection du climat et les impératifs d'équité.

Cependant, l'organisation des cadres institutionnels de la coopération climatique internationale repose d'abord sur l'existence de cadres institutionnels permanents destinés à orienter l'action collective[57]. La CCNUCC constitue le socle de cette organisation institutionnelle. Elle établit un système de coopération entre les Parties afin 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 »[58] afin d'assurer une réponse commune au changement climatique. Toutefois, cette coopération n'est pas fondée sur une uniformité des situations étatiques. Elle intègre progressivement les exigences de justice climatique à travers la prise en compte des responsabilités, des capacités et des vulnérabilités des États[59].

Dans ce cadre, la Conférence des Parties occupe une place centrale. En tant qu'organe suprême de la Convention[60] ; elle assure l'examen régulier de la mise en œuvre du régime climatique international et adopte les décisions nécessaires à son évolution[61]. Elle constitue ainsi un espace institutionnel de dialogue et de négociation où les États recherchent des compromis entre leurs intérêts respectifs. Par son fonctionnement, la COP participe à l'intégration progressive des exigences de justice climatique dans la gouvernance internationale du climat.

De plus, les organes subsidiaires contribuent à assurer la continuité et la dimension technique de cette coopération. L'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique fournit des avis sur des questions scientifiques et techniques liées au climat, tandis que l'Organe

[57] Par. 9 du Préambule de la CCNUCC.
[58] Art. 2 de la CCNUCC.
[59] Ibid., art. 3 Par. 1.
[60] Ibid., art. 7 Par. 2.
[61] Art. 7 Par. 2(a) de la CCNUCC.

subsidiaire de mise en œuvre accompagne l'évaluation de l'application des engagements pris par les Parties[62]. Ces structures permettent d'appuyer la prise de décision internationale sur des bases scientifiques et institutionnelles.

Par ailleurs, l'Accord de Paris a renforcé cette organisation coopérative en instituant un cadre applicable à l'ensemble des Parties. Il repose sur une logique d'engagements nationaux déterminés, accompagnés par des mécanismes de transparence et de suivi destinés à renforcer la confiance entre les États[63]. Cette évolution traduit une nouvelle approche de la coopération climatique, car les États participent à un effort collectif commun, tout en conservant une marge d'adaptation tenant compte de leurs situations nationales[64].

Ainsi, les cadres institutionnels de la coopération climatique donnent une dimension organisationnelle à la justice climatique. Ils permettent de dépasser une simple juxtaposition d'engagements nationaux pour construire un espace permanent de négociation et de coordination[65].

Quant à la diversification des acteurs de la gouvernance climatique internationale, la complexité des changements climatiques a progressivement révélé les limites d'une approche exclusivement interétatique. La protection du climat nécessite désormais une mobilisation plus large, associant les États, les organisations internationales et les acteurs non étatiques[66]. Cette ouverture traduit une conception plus inclusive de la justice climatique, fondée sur la participation de ceux qui contribuent à la définition et à la mise en œuvre des réponses climatiques.

Cette évolution apparaît d'abord dans la reconnaissance du rôle des organisations internationales dans l'accompagnement de l'action climatique. Au-delà du cadre établit par la CCNUCC, plusieurs institutions internationales participent à la mise en œuvre des objectifs à travers leurs compétences respectives[67]. Les institutions financières internationales, les agences spécialisées des Nations Unies et les organismes techniques contribuent notamment au financement, au renforcement des capacités et à l'appui scientifique nécessaire aux politiques climatiques[68]. Leur intervention participe ainsi à l'organisation d'une coopération plus structurée autour des exigences de justice climatique.

---

[62] Ibid., Art. 9 et art. 10.
[63] Art. 4 et art. 13 de l'Accord de Paris.
[64] FEBVRE GAIA, « Les COP à la croisée des chemins : Réalisations, critiques et perspectives pour l'avenir climatique », *Hérodote*, n°195, 2024/4, pp. 9-11.
[65] *Ibid*.
[66] APPERT (Olivier) et MONCOMBLE (Jean-Eudes), « Agir efficacement contre le changement climatique », *Annales des Mines-Responsabilité et environnement*, n°77, 2025/1, pp. 61-62.
[67] CHALOUX (Anne) et SIMARD (Philippe), « La gouvernance environnementale mondiale : Évolution et enjeux », *Revue québécoise de droit international*, n°H-S 2, 2021, pp. 214-215.
[68] Art. 9 ; art. 10 et art. 11 de l'Accord de Paris.

Ensuite, la gouvernance climatique internationale s'est progressivement ouverte aux acteurs non étatiques. Cette évolution repose sur le constat que les changements climatiques affectent directement les territoires, les communautés et les populations [69]. Dès lors, leur participation apparaît comme une condition nécessaire à une réponse climatique plus légitime et plus équitable. L'Accord de Paris reconnaît cette dynamique en encourageant la coopération avec les acteurs non Parties, notamment les collectivités territoriales, la société civile, les peuples autochtones et les autres parties prenantes engagées dans l'action climatique[70]. Par ailleurs, cette diversification des acteurs contribue à renforcer la prise en compte des réalités locales dans la gouvernance climatique. Les peuples autochtones et les communautés locales occupent une place particulière dans cette évolution, notamment en raison de leurs connaissances traditionnelles et de leur expérience des écosystèmes vulnérables. La justice climatique ne se limite donc plus à une question de réparation des obligations entre États. Elle implique également la reconnaissance des personnes et des groupes directement concernés par les conséquences du changement climatique.

Enfin, l'implication croissante des acteurs économiques et financiers participe également à cette transformation institutionnelle. Le développement des initiatives climatiques portées par le secteur privé et les institutions financières traduit une évolution vers une gouvernance climatique plus collaborative[71]. Cette dynamique ne remplace pas la responsabilité première des États, mais elle complète l'action publique internationale en favorisant une mobilisation collective autour des objectifs climatiques[72]. Ainsi donc, la diversification des acteurs de la gouvernance climatique internationale révèle une transformation profonde de l'ordre juridique international climatique. La justice climatique ne se construit plus uniquement à travers des normes adoptées par les États, mais également par une organisation plus ouverte de la coopération [73]. Cette évolution renforce la dimension institutionnelle de la justice climatique en favorisant une participation plus large des acteurs concernés par la crise climatique.

Il ressort donc de cette première analyse que la justice climatique a progressivement contribué à renouveler les fondements de l'ordre juridique international en faveur d'une plus grande équité, se traduisant sur le plan normatif comme institutionnel. Toutefois, si cette évolution témoigne d'une prise en compte croissante des exigences de justice climatique, elle ne suffit pas à

[69] ARAGAO (Alexandre), « L'urgence de la crise climatique et la construction de la *transitologie* juridique », *RJE*, Vol. 51, 2026/1, pp. 13-15.
[70] Art. 12 de l'Accord de Paris.
[71] MAJA LOJANICA, « Les acteurs non étatiques et la lutte contre le changement climatique, vers une synergie entre décisions publiques et engagements privés », *Ramses*, 2015, pp. 60-62.
[72] Art. 6 de l'Accord de Paris.
[73] BOURDAN (Michel), « Justice climatique et négociations internationales », *op.cit*., pp. 12-14.

garantir sa pleine matérialisation. Dès lors, l'analyse doit se poursuivre par l'examen des limites qui affectent l'effectivité de cette contribution dans la construction d'un ordre juridique international plus équitable.

II- LES LIMITES A L'EFFECTIVITE DE LA JUSTICE CLIMATIQUE DANS LA CONSTRUCTION D'UN ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL PLUS EQUITABLE

L'effectivité de la justice climatique demeure confrontée à plusieurs difficultés qui affectent sa capacité à transformer pleinement l'ordre juridique international dans le sens d'une plus grande équité. Ces difficultés tiennent, d'une part, aux insuffisances normatives du régime climatique international (A), qui limitent la portée juridique des exigences de la justice climatique. Elles résultent d'autre part, des contraintes de la gouvernance climatique internationale (B), qui entravent la traduction concrète de ces exigences dans les pratiques étatiques et institutionnelles.

A- Les insuffisances normatives du régime climatique international

Malgré la reconnaissance progressive des exigences de justice climatique dans les instruments internationaux, les obligations climatiques demeurent marquées par une portée normative limitée. Les insuffisances normatives du régime climatique international se manifestent aussi bien dans la portée des obligations climatiques que dans les mécanismes destinés à en garantir le respect[74]. Elles tiennent, d'une part, à la portée normative limitée des obligations climatiques internationales (1) et, d'autre part, aux insuffisances des mécanismes de garantie de l'effectivité des normes climatiques (2).

1- La portée normative limitée des obligations climatiques internationales

La reconnaissance progressive des exigences de justice climatique dans les instruments internationaux, n'a conduit à l'établissement d'un ensemble d'obligations pleinement contraignantes et uniformes. Le régime climatique international demeure caractérisé par une approche juridique fondée sur la participation des États, la flexibilité des engagements et la recherche des compromis[75]. Cette configuration permet une large adhésion au processus climatique, mais elle limite également la capacité des normes internationales à imposer des obligations suffisamment précises au regard des exigences d'équité et de solidarité.

Tout d'abord, la portée normative limitée du régime climatique international résulte de la prépondérance des engagements climatiques définis par les États. Cette caractéristique apparaît

[74] BOND (Patrick), « Entre justice climatique, économie fossile, pauvreté et développement, une partie complexe », *op.cit*., p. 158.
[75] MALJEAN-BUBOIS (Sandrine) et PEEL (Jacqueline), « Le droit international face au défi des changements climatique », *op.cit*., pp. 9-10.

particulièrement dans l'Accord de Paris, qui repose sur les contributions déterminées au niveau national (CDN) établies par chaque partie selon ses capacités et ses priorités propres[76]. Si cette méthode a favorisé l'universalisation du régime climatique, elle traduit néanmoins une limitation importante de la contrainte normative. Les États demeurent largement maîtres de la définition du niveau d'ambition de leurs engagements[77], ce qui réduit la possibilité d'imposer une répartition juridiquement déterminée des efforts climatiques. Ainsi, le droit climatique international privilégie une logique d'engagement progressif [78] plutôt qu'un système fondé sur des obligations quantitatives directement imposées aux États.

Ensuite, cette limitation découle de la flexibilité normative qui caractérise le régime climatique international. Contrairement à certains domaines du droit international où les obligations sont précisément définies, le droit climatique repose largement sur des obligations de coopération, de transparence et de progression des efforts[79]. Les instruments climatiques imposent ainsi aux États de communiquer leurs actions, d'améliorer progressivement leurs engagements et de participer aux mécanismes collectifs, mais ils leur accordent une marge importante dans la détermination des moyens à mettre en œuvre. Cette flexibilité constitue une réponse aux différences économiques, sociales et institutionnelles entre les États. Elle permet notamment de tenir compte du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives. Cependant, elle contribue également à limiter l'intensité normative des obligations climatiques. La diversité des situations étatiques, qui constitue un fondement de la justice climatique, devient ainsi un facteur de souplesse susceptible d'affaiblir l'uniformité et la prévisibilité des engagements.

Enfin, la portée normative limitée du régime climatique international apparaît dans la difficulté à transformer pleinement les exigences opposables. Les principes d'équité, de responsabilités communes mais différenciées et de prise en compte des vulnérabilités particulières ont progressivement intégré le droit climatique international[80]. Toutefois, leur reconnaissance demeure souvent davantage programmatique que véritablement prescriptive. À titre illustratif, la prise en compte des responsabilités des États développés a permis de justifier des obligations différenciées, notamment en matière de financement et de soutien aux pays en développement[81].

[76] Art. 4 Par. 2 et 1 de l'Accord de Paris.
[77] PETEL (Mathias), « Le droit international face à la crise climatique : Entre exigence de coopération et promesse de justice », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, n°146, 2026/2, pp. 552-553.
[78] *Ibid*.
[79] Art. 4 de la CCNUCC et art. 13 de l'Accord de Paris.
[80] Art. 3 de la CCNUCC.
[81] CULLET (Philippe), « Le principe de responsabilités communes mais différenciées en droit international de l'environnement : Enjeux et perspectives », *op.cit*., pp. 13-14.

Néanmoins, cette différenciation n'a pas abouti à l'instauration d'un régime général de responsabilité climatique fondé sur la contribution historique aux émissions[82]. De même, la reconnaissance des vulnérabilités particulières des États les plus exposés n'a pas toujours été accompagnée d'obligations suffisamment précises permettant d'assurer une protection renforcée[83].

Ainsi donc, le régime climatique international témoigne d'une intégration réelle des exigences de justice climatique, mais leur traduction normative demeure encore incomplète. La détermination nationale des engagements, la flexibilité des obligations et la difficulté d'assurer l'opposabilité des principes de justice climatique révèlent ainsi les limites du cadre normatif actuel à construire pleinement un ordre juridique international plus équitable.

2- Les insuffisances des mécanismes de garantie de l'effectivité des normes climatiques

La portée des normes climatiques ne dépend pas uniquement de leur contenu. Elle repose également sur l'existence de mécanismes capables d'en assurer le suivi, le contrôle et, le cas échéant d'en sanctionner la méconnaissance. Or, le régime climatique international demeure marqué par des mécanismes de garantie dont l'efficacité reste limitée. Cette situation réduit la capacité des normes climatiques à assurer une mise en œuvre conforme aux exigences de la justice climatique.

Cependant, les mécanismes de contrôle et de suivi demeurent relativement faibles. Le régime climatique international privilégie une approche fondée sur la transparence, le dialogue et l'évaluation mutuelle plutôt que sur un contrôle juridictionnel ou administratif contraignant. Cette orientation apparaît notamment à travers le cadre de transparence renforcé institué par l'Accord de Paris[84]. Les États sont tenus de communiquer régulièrement leurs informations relatives aux émissions, aux mesures adoptées et aux progrès accomplis. Toutefois, ces procédures visent principalement à favoriser la confiance entre les Parties et l'amélioration progressive des politiques climatiques. Elles ne permettent pas d'imposer des mesures correctives obligatoires en cas de non-respect des engagements[85].

Par ailleurs, le mécanisme visant à faciliter la mise en œuvre et à promouvoir le respect des dispositions de l'Accord de Paris repose sur une approche « non accusatoire et non punitive »[86]. Cette orientation répond à la volonté de préserver la coopération entre les États. Elle limite

[82] GODARS (Olivier), « De la responsabilité historique » *op.cit*., pp. 90-91.
[83] PETEL (Mathias), « Le droit international face à la crise climatique : Entre exigence de coopération et promesse de justice », *op.cit.*, p. 552.
[84] Art. 13 de l'Accord de Paris.
[85] MARINE FLEURY, « Changement climatique : L'État (ir)responsable », *Écologies*, 2023, p. 263.
[86] Art. 15 Par. 2 de l'Accord de Paris sur le climat.

néanmoins la capacité du régime climatique à garantir une application uniforme des obligations internationales[87]. Ainsi, l'effectivité des engagements dépend encore largement de bonne foi des Parties et de la pression exercée par les pairs au sein des conférences des Parties.

De plus, le régime climatique international ne consacre pas un véritable régime de responsabilité climatique internationale. Malgré la reconnaissance progressive des responsabilités communes mais différenciées et des responsabilités historiques, les instruments climatiques ne prévoient pas un mécanisme général permettant d'engager la responsabilité internationale d'un État en raison de sa contribution aux changements climatiques[88]. Cette situation s'explique notamment par la complexité des phénomènes climatiques, la pluralité des sources d'émissions ainsi que les difficultés d'établir un lien de causalité suffisamment direct entre le comportement d'un État et les dommages subis par un autre[89]. Cette absence de responsabilité climatique pleinement structurée réduit la portée juridique des exigences de justice climatique. Les États particulièrement vulnérables disposent encore de moyens limités pour obtenir réparation des préjudices résultant des changements climatiques[90]. Si le mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices a marqué une avancée importante, il demeure principalement orienté vers la coopération, l'assistance et le renforcement des connaissances[91]. En outre, l'Accord de Paris précise que son article 8 ne constitue pas une base pour fonder une responsabilité ou une indemnisation[92]. Cette précision révèle les limites persistantes de la garantie juridique offerte aux États les plus affectés.

Aussi, les mécanismes contentieux demeurent insuffisants pour assurer une protection effective des exigences de justice climatique. Les différends climatiques peuvent être portés devant certaines juridictions internationales ou nationales lorsque les conditions de compétence sont réunies. Toutefois, ces voies contentieuses restent limitées par plusieurs obstacles juridiques. Les difficultés relatives à la recevabilité des recours, à la preuve du lien de causalité, à l'identification des obligations violées ainsi qu'à l'établissement du préjudice rendent particulièrement complexe la mise en œuvre de la responsabilité internationale en matière climatique[93]. En outre, les

[87] GODARS (Olivier), « Négociations sur le climat : La bifurcation opérée à Copenhague en 2009 », *Critique Internationale*, n°52 ; 2011/3, pp. 90-93.
[88] PETEL (Mathias), « Le droit international face à la crise climatique : Entre exigence de coopération et promesse de justice », *op.cit.*, p. 557.
[89] *Ibid*., p. 562.
[90] DURU-BELLAT (Marie), « Pas de développement durable sans réduction des inégalités », *IRD Éditions*, 2017, pp. 232-233.
[91] Décision 2/CP.19 sur le mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, *op.cit*.
[92] Par. 52 de la Décision 1/CP.21 sur l'adoption de l'Accord de Paris, 2015.
[93] LAVOREL (Sabine), « Le rôle des juges dans l'émergence d'une responsabilité climatique des États », *RJE*, Vol. 46, 2021 ; pp. 43-44.

juridictions internationales compétentes ne disposent pas d'une compétence générale obligatoire en matière climatique. Leur intervention demeure subordonnée au consentement des États ou aux conditions prévues par leurs statuts respectifs[94]. Quant aux juridictions nationales, leurs décisions produisent essentiellement des effets dans les ordres juridiques internes. Malgré le développement du contentieux climatique au cours des dernières années, celui-ci ne permet pas encore de garantir une application homogène des exigences de justice climatique à l'échelle internationale[95].

Ainsi, les insuffisances des mécanismes de garantie contribuent à limiter l'effectivité des normes climatiques internationales. La faiblesse des dispositifs de contrôle, l'absence d'un véritable régime de responsabilité climatique et les limites du contentieux climatique, réduisent la capacité du régime juridique international à assurer le respect effectif des exigences de justice climatique. Ces insuffisances confirment ainsi que la reconnaissance normative de la justice climatique ne s'accompagne pas encore de garanties juridiques pleinement adaptées à sa mise en œuvre. Au-delà des insuffisances normatives du régime climatique international, l'effectivité de la justice climatique demeure également conditionnée par les contraintes qui affectent la gouvernance climatique internationale.

B- Les contraintes de la gouvernance climatique internationale

La gouvernance climatique internationale constitue le cadre au sein duquel les acteurs internationaux coordonnent leurs actions en vue de répondre aux divers défis posés par les changements climatiques. Toutefois, son fonctionnement demeure marqué par plusieurs contraintes qui affectent la réalisation des objectifs de justice climatique et, par conséquent, la construction d'un ordre juridique international plus équitable. Ces contraintes se traduisent, d'une part, par des déséquilibres institutionnels (1) qui influencent les processus décisionnels et, d'autre part, par les insuffisances de la gouvernance multi-acteurs (2), qui limitent la coordination et la participation des différents acteurs climatiques.

1- Les déséquilibres institutionnels

La gouvernance climatique repose sur un ensemble d'instances et de processus destinés à organiser la coopération entre les États face aux changements climatiques. Toutefois, ces cadres institutionnels demeurent traversés par des rapports de puissance qui influencent la définition des priorités et la conduite des négociations climatiques. Ainsi, les exigences de justice climatique se heurtent encore à des déséquilibres institutionnels liés à l'influence différenciée des acteurs, aux difficultés de décision collectives et aux tensions entre intérêts nationaux.

[94] Art. 36 du Statut de la CIJ.
[95] LAVOREL (Sabine), « Le rôle des juges dans l'émergence d'une responsabilité climatique des États », *op.cit.* p. 44.

Tout d'abord, les négociations climatiques internationales restent fortement marquées par la prédominance des rapports de force politiques entre les États[96]. Les conférences des Parties constituent des espaces de négociation où les engagements climatiques résultent autant de considération juridiques que de compromis politiques[97]. Les divergences entre États développés, États émergents et États vulnérables traduisent des conceptions différentes de la répartition des efforts climatiques[98]. Alors que certains États insistent sur la nécessité d'une réduction rapide des émissions, d'autres mettent davantage en avant leurs besoins de développement économiques et leurs responsabilités historiques[99].

Ces rapports de force apparaissent notamment dans les discussions relatives au financement climatique, au niveau d'ambition des engagements ou encore de la prise en compte des pertes et préjudices. Les États historiquement responsables d'une part importante des émissions disposent souvent d'une capacité d'influence liée à leur poids économique et financier[100]. À l'inverse, les États les plus vulnérables, bien qu'ils soient fortement exposés aux conséquences climatiques, rencontrent davantage de difficultés à imposer leurs priorités dans les négociations internationales[101].

Ensuite, le fonctionnement de la gouvernance climatique internationale est affecté par des difficultés liées à la recherche du consensus. Le système des COP repose largement sur une logique de décision collective qui exige l'accord des États participants[102]. Cette méthode permet de préserver le cadre inclusif du processus, mais elle peut également ralentir l'adoption de décisions ambitieuses. Les négociations climatiques illustrent régulièrement cette tension entre universalité de la participation et efficacité décisionnelle. La nécessité de parvenir à un accord acceptable pour l'ensemble des Parties conduit souvent à des compromis qui réduisent la portée politique des décisions adoptées[103]. L'adoption de l'Accord de Paris constitue une illustration de cette recherche d'équilibre, car son caractère universel a été obtenu grâce à une architecture fondée sur la flexibilité et la différenciation des engagements[104].

---

[96] AYKUT CIHAN (Stefan) et DAHAN (Amy), « Boomerang géopolitique : Peut-on encore relever le défi climatique global ? », *Green*, n°2, 2022, pp. 34-36.
[97] BOURDAN (Michel), « Justice climatique et négociations internationales », *op.cit*., p.18.
[98] MANSOUR (Nadia), « Global climate geopolitical competition and Africa's position », *Journal of infrastructure, Policy and Development*, n°9(1), 2025, pp. 4-5
[99] TSAYEM DEMAZE (Moïse), « Les désaccords nord-sud », *Géopolitique du développement durable*, 2011, pp. 115-116.
[100] AYKUT CIHAN (Stefan) et DAHAN (Amy), « Boomerang géopolitique : Peut-on encore relever le défi climatique global ? », *op.cit.,* p. 36.
[101] MANSOUR (Nadia), « Global climate geopolitical competition and Africa's position », *op.cit.,* pp. 4-5
[102] Art. 7 de la CCNUCC.
[103] BOURDAN (Michel), « Justice climatique et négociations internationales », *op.cit*., pp. 17-18.
[104] Art. 4 de l'Accord de Paris sur le climat.

De plus, les déséquilibres institutionnels résultent également de l'influence inégale des États dans la gouvernance climatique mondiale. Tous les États disposent formellement d'une égalité de participation dans les négociations internationales. Toutefois, leur capacité réelle d'influence varie selon leurs ressources économiques, financières, diplomatique et techniques[105]. Les États disposant d'importantes capacités financières et institutionnelles peuvent mobiliser davantage d'expertise, participer activement aux négociations et orienter les compromis internationaux. À l'inverse, plusieurs États en développement, notamment les États les plus vulnérables, disposent de moyens limités pour assurer une représentation constante et techniquement efficace dans les différents processus de négociation[106]. Cette asymétrie contribue à maintenir un déséquilibre entre l'égalité juridique des États et leur capacité effective à influencer la gouvernance climatique.

Enfin, ces rapports de forces et ces divergences d'intérêts contribuent à ralentir les processus décisionnels internationaux. Les cycles successifs de négociation montrent que l'élaboration d'un consensus climatique demeure un processus long et complexe[107]. Les délais observés dans la mise en œuvre de certains engagements relatifs au financement, à l'adaptation ou au renforcement de l'action climatique témoignent de ces difficultés.

Ainsi, les contraintes institutionnelles de la gouvernance climatique internationale ne résultent pas d'une absence de coopération, mais plutôt des conditions politiques dans lesquelles cette coopération s'organise. La prédominance des rapports de force, les exigences du consensus et les capacités inégales d'influence limitent encore la possibilité d'une gouvernance pleinement équilibrée au service de la justice climatique.

2- Les insuffisances de la gouvernance multi-acteurs

La gouvernance climatique internationale ne repose pas exclusivement sur l'action des États. Les associe désormais les organisations internationales, les institutions financières, les organisations régionales, les collectivités territoriales, les acteurs privés ainsi que les organisations de la société civile[108]. Cette diversification des acteurs a contribué à enrichir l'action climatique

[105] BOND (Patrick), « Entre justice climatique, économie fossile, pauvreté et développement, une partie complexe », *op.cit*., pp. 151-152.
[106] SOSSO FEINDOUNO, « En quoi les pays africains sont-ils structurellement vulnérables au changement climatique ? », *op.cit*., pp. 19-25.
[107] BOND (Patrick), « Entre justice climatique, économie fossile, pauvreté et développement, une partie complexe », *op.cit*., pp. 151-152.
[108] MAJA LOJANICA, « Les acteurs non étatiques et la lutte contre le changement climatique, vers une synergie entre décisions publiques et engagements privés », *op.cit*., pp. 60-65.

internationale[109]. Toutefois, elle soulève également des difficultés de coordination et de cohérence qui limitent la réalisation des objectifs de justice climatique.

Premièrement, la coordination entre les différents acteurs de la gouvernance climatique demeure imparfaite[110]. Si la CCNUCC constitue le principal cadre de coopération internationale, la mise en œuvre des politiques climatiques mobilise une pluralité d'institutions poursuivant des objectifs parfois distincts[111]. Les interventions des organisations internationales, des banques multilatérales de développement, des fonds climatiques, des organisations régionales et des agences spécialisées ne sont pas toujours suffisamment articulées. Cette dispersion institutionnelle peut entraîner des chevauchements de compétences, une duplication des initiatives ou une utilisation insuffisamment coordonnée des ressources disponibles[112].

Par ailleurs, les institutions financières internationales et les mécanismes de financement climatiques poursuivent des logiques qui ne coïncident pas toujours avec les priorités exprimées par les États les plus vulnérables. Les conditions d'accès au financement, la multiplicité des procédures et la diversité des critères d'éligibilité compliquent parfois la mobilisation effective des ressources destinées à l'adaptation ou à la résilience climatique. Dès lors, la coordination imparfaite entre les acteurs institutionnels réduit l'efficacité collective de l'action climatique internationale.

Deuxièmement, la gouvernance climatique peine encore à assurer une participation pleinement inclusive des acteurs non étatiques[113]. Les collectivités territoriales, les peuples autochtones, les communautés locales, les organisations non gouvernementales ainsi que les acteurs scientifiques participent de manière croissante aux processus climatiques internationaux[114]. Cette évolution est notamment encouragée par l'Accord de Paris, qui reconnaît l'importance de l'ensemble des parties prenantes dans la lutte contre les changements climatiques[115]. Toutefois, leur participation demeure souvent consultative et ne se traduit pas systématiquement par une influence effective sur les décisions adoptées.

En outre, cette situation est particulièrement perceptible pour les peuples autochtones et les communautés locales, dont les savoirs traditionnels sont désormais davantage reconnus sans être

[109] *Ibid*., p. 60.
[110] LIBAERT (Thierry) et GUERIN (André-Jean), « Les acteurs du développement durable », *Le développement durable*, 2008, p. 89.
[111] *Ibid*.
[112] RELENO (Francesc) et PAULET (Élisabeth), « La transition climatique dans le secteur bancaire : Une approche par les matrices de matérialité », *Vie et sciences de l'entreprise*, n°220, 2024/2, p. 33.
[113] MAJA LOJANICA, « Les acteurs non étatiques et la lutte contre le changement climatique, vers une synergie entre décisions publiques et engagements privés », *op.cit*., pp. 60-61.
[114] *Ibid*., pp. 61-63.
[115] Art. 11 de l'Accord de Paris.

toujours pleinement intégrés dans les processus décisionnels[116]. De même, les collectivités territoriales, pourtant en première ligne dans la mise en œuvre des politiques climatiques, disposent d'une capacité d'influence variable selon les cadres institutionnels nationaux et internationaux[117]. Cette participation différenciées limite la représentativité de la gouvernance climatique et réduit sa capacité à répondre aux exigences de justice climatique.

Troisièmement, la diversité des acteurs s'accompagne de divergences d'intérêts qui compliquent l'élaboration d'orientations communes. Les États poursuivent des priorités économiques, énergétiques et sociales parfois différentes. Les organisations internationales privilégient leurs mandats respectifs. Les institutions financières accordent une attention particulière aux exigences de viabilité économique, tandis que les organisations de la société civile mettent davantage l'accent sur les impératifs de justice environnementales et de protection des populations vulnérables[118]. Cette pluralité d'intérêts constitue une richesse pour le débat international, mais elle rend plus difficile la définition de stratégies communes suffisamment ambitieuses.

Enfin, la gouvernance climatique demeure marquée par une fragmentation des initiatives climatiques internationales. Au-delà du régime conventionnel, les initiatives se multiplient au sein des organisations régionales, partenariats volontaires, des coalitions d'États, des réseaux de villes et des acteurs privés. Si cette diversification favorise l'innovation et l'expérimentation, elle contribue également à une dispersion des actions entreprises[119]. L'absence d'une articulation pleinement cohérente entre ces différentes initiatives peut réduire leur efficacité globale et limiter la cohérence de l'action internationale en faveur de la justice climatique[120].

En définitive, les insuffisances de la gouvernance multi-acteurs ne résultent pas de la diversité des acteurs eux-mêmes, mais des difficultés persistantes à organiser leur coordination, leur participation et la complémentarité de leurs interventions. En l'absence d'une gouvernance suffisamment cohérente et inclusive, la justice climatique peine encore à produire tous ses effets dans la construction d'un ordre juridique international plus équitable.

[116] KLEICHE DRAY (Mina), « Les savoirs autochtones au service du développement durable », *Autrepart*, n°81, 2017/1, pp. 11-13.
[117] COLLETTE MATTHIEU, « Les collectivités face au défi de l'adaptation au changement climatique : Quelles implications pour leur risque crédit ? », *Revue française de finances publiques*, n°170, 2025/2, pp. 65-66.
[118] PISON (Gilles), « Population et changement climatique », *Questions internationales*, n°130, 2025/2, p. 69.
[119] HRABANSKI (Marie) et MONTOUROY (Yves), « Les « climatisations » différenciées de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, Vol.11, 2022, pp. 11-13.
[120] *Ibid*., p. 12.

Conclusion

Au regard de tout ce qui précède, l'analyse de la contribution de la justice climatique dans la construction du droit international a permis de mettre en lumière les transformations engagées en faveur d'une répartition plus équilibrée des responsabilités, des charges et des bénéfices liés à la lutte contre les changements climatiques. L'étude s'est attachée à apprécier dans quelle mesure cette dynamique participe à l'émergence d'un ordre juridique international davantage fondé sur l'équité, dans un contexte marqué par la diversité des capacités, des responsabilités et des vulnérabilités des États. La démonstration conduit à constater que cette contribution est réelle, sans être pleinement achevée. La justice climatique s'affirme progressivement comme un principe structurant du régime climatique international[121]. Toutefois, son influence demeure inachevée, dans la mesure où les avancées enregistrées ne permettent pas encore d'assurer une réalisation complète des exigences d'équité portées par le droit international de l'environnement[122].

La première analyse a montré que cette évolution s'est traduite par des manifestations aussi bien normatives qu'institutionnelles. Sur le plan normatif, la consécration de principes tels que l'équité, les responsabilités communes mais différenciées ou encore la prise en compte des responsabilités historiques a progressivement orienté l'élaboration des instruments climatiques internationaux[123]. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le Protocole de Kyoto puis l'Accord de Paris, illustrent cette évolution en intégrant une différenciation des engagements et en reconnaissant les besoins particuliers des États les plus vulnérables[124]. Sur le plan institutionnel, cette dynamique s'est accompagnée de la création de mécanismes de financement[125], de transfert de technologies, de renforcement des capacités et d'organisation de la coopération internationale[126], destinés à favoriser une mise en œuvre plus équitable des engagements climatiques.

Toutefois, la seconde analyse a cependant mis en évidence les facteurs qui limitent encore cette évolution. Les insuffisances du cadre normatif du régime climatique international réduisent la portée des obligations climatiques et l'efficacité des mécanismes destinés à en garantir le respect[127]. De même, les contraintes qui affectent la gouvernance climatique internationale

[121] BOURDAN (Michel), « Justice climatique et négociation internationale », *op.cit*., pp.10-11.
[122] BOND (Patrick), « Entre justice climatique, économie fossile, pauvreté et développement, une partie complexe », *op.cit*., pp. 145-146.
[123] Art. 3 de la CCNUCC.
[124] Art. 4 de la CCNUCC ; Art. 3 du Protocole de Kyoto ; Art. 7 de l'Accord de Paris.
[125] Art. 11 de la CCNUCC.
[126] Art. 10 du Protocole de Kyoto.
[127] MALJEAN-BUBOIS (Sandrine) et PEEL (Jacqueline), « Le droit international au défi des changements climatiques », *op.cit*., pp. 6-11.

continuent d'entraver la pleine réalisation des objectifs poursuivis. Les déséquilibres institutionnels, les rapports de force entre les États, les difficultés de coordination entre les multiples acteurs ainsi que la fragmentation des initiatives climatiques constituent autant d'obstacles à l'effectivité de la justice climatique dans la construction d'un ordre juridique climatique international plus équitable[128].

Ainsi, la justice climatique apparaît aujourd'hui comme un vecteur essentiel d'évolution du droit international de l'environnement. Elle a incontestablement contribué à orienter la construction d'un ordre juridique international plus équitable. Néanmoins, cette construction demeure un processus évolutif dont l'aboutissement dépendra du renforcement des normes internationales, de l'amélioration des mécanismes de garantie et de l'instauration d'une gouvernance climatique plus cohérente, plus inclusive et plus effective.

[128] LAVANYA RAJAMANI, « Differenciated responsabilities and respective capabilities in climate change Law », *International and comparative Law Quaterly,* Vol. 69, 2020, pp. 745-748.

La tutelle technique de l'Etat sur les institutions spécialisées au Cameroun

Technical supervision of the state over specialised institutions in Cameroon

Par :

Meye Eman Patrick

Doctorant en droit public

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Ngaoundéré

Résumé :

La tutelle technique est le mécanisme par lequel l'Etat intervient dans l'administration des institutions spécialisées et son exercice en ce domaine se justifie par les actes juridiques que posent ces personnes morales à cette occasion. Pour ce, son étude s'inscrit dans le cadre des relations entre l'Etat et ses démembrements. Toutefois en dépit de cette importance, la tutelle technique est un concept encore inexploré et dépourvu de tout contenu juridique. Cependant à l'analyse, ce mécanisme juridique se décline successivement en une vérification puis, en une sanction par l'Etat, du respect par les institutions spécialisées des règles qui régissent les actes au fondement de leurs administrations respectives.

Mots clé: tutelle, tutelle technique, Etat, institutions spécialisées.

Abstract:

Technical supervision is the mechanism that enables the State to intercede in the administration of specialised institutions. Its practice in these corporate entities is made possible by acts that these corporate bodies perform during the implementation of this activity. However, in spite of its proven relevance, technical supervision in Cameroonian public law is still an unexplored concept, and, for this reason, lacks any legal content. However, upon analysis, this legal mechanism turns out to consist of a dual action system. It is therefore a verification and a sanction by which, the representative of the State ensures the legality of the acts of specialised institutions.

Kewords: Supervision, technical supervision, State, specialized institutions.

Introduction

La décentralisation fonctionnelle en République du Cameroun s'organise autour de deux types d'institutions spécialisées. Il s'agit en l'occurrence de l'établissement public et de la société à capital public[1]. Personnes morales régies par le principe de la spécialité[2] et dépourvues en ce sens de toute assise territoriale, ces structures administratives sont en raison de leur autonomie[3] placées sous la tutelle de l'Etat. Bien qu'unique, ce mécanisme juridique se présente toutefois sous deux variantes dont l'une est financière alors que l'autre est technique[4]. Cependant, si la première justifie déjà d'un contenu juridique distinct de l'approche législative[5] et aussi doctrinale[6] de la notion dont elle dérive en droit public au Cameroun[7], il en va autrement de la seconde qui en est encore dépourvue. Pour ce, la présente réflexion se propose de pallier cette lacune en donnant une réponse à la question de savoir en quoi consiste la tutelle technique de l'Etat sur les institutions spécialisées au Cameroun ? La quête de cette finalité requiert que l'on s'interroge globalement à la fois sur la fonction de ce mécanisme juridique c'est-à-dire ce à quoi il sert[8], et aussi sur sa substance en d'autres mots ce qu'il est en soi[9].

En ce sens selon les textes, la tutelle technique s'exerce sur la gestion des institutions spécialisées dont elle s'assure la conformité des actes aux trois référents de sa mise en œuvre que

---

[1] Cf. alinéa 2 de l'article 2 de la loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n°2008/001 du 14 avril 2008. Cf. Les lois n°2017/010 et n°2017/11 du 12 juillet 2017 portant statut général respectivement des établissements publics et des entreprises publiques.

[2] C'est un principe *« propres aux personnes publiques autres que l'Etat et les collectivités territoriales »* et lequel *« consiste à leur attribuer un objet d'intervention qui n'est pas seulement fonctionnel mais constitue le fondement de leur création ».* Cf. ROUYERE (A), « Les personnes publiques spécialisées », in GONOD (P), MELLERAY (F), YOLKA (P), (dir), *Traité de droit administratif,* Tome I Dalloz, 2011, pp. 335, 339-342. CHAPUS (R), *Droit administratif,* Tome I, 15ème édition, Montchrestien, 2001, pp. 348, 354 et s.

[3] Celle-ci s'analyse comme *« une indépendance accordée à une personne morale qui, dotée d'organes représentatifs propres a des intérêts différents de ceux de l'Etat »*. Cf. MASPETIOL (R), LAROQUE (P), La tutelle administrative, Recueil Sirey, 1930, p. 10.

[4] Cf. alinéa 2 des articles 7et 4 des lois respectivement n°2017/010 et n°2017/11 du 12 juillet 2017, op cit.

[5] En ce sens, il est respectivement prévu d'une part que la tutelle est le « *pouvoir dont dispose l'Etat »,* et d'autre part, que *« l'Etat assure la tutelle par le contrôle de légalité ».* Cf. articles 4 et 3 respectivement aux 2ème et 4ème paragraphes des lois n°2017/010 et n°2017/11 du 12 juillet 2017, op cit. Cf. alinéa 1 de l'article 72 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

[6] Les publicistes nationaux et Outre-Atlantique identifient la tutelle comme un contrôle. Cf. MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais,* Thèse de doctorat, Université de Yaoundé 2 Soa, 2010, p. 113. MONEMBOU (C), « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise : de la décentralisation à la recentralisation », Revue Africaine de Droit et Science Politique, Volume 1 n°1, p. 170. KEUDJEU DE KEUDJEU (JR) *Le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales au Cameroun,* Editions Universitaires Européennes, 2011, p. 7, p. 87. GUILLIEN (R), VINCENT (J), *Lexique des termes juridiques,* Dalloz, 2017-2018, pp. 2059-2060. CORNU (G), *Vocabulaire juridique,* Association Henri Capitant, 12ème édition, Presses Universitaires de France, Janvier 2018, pp. 1046-1047. VEDEL (G), *Droit administratif*, Collection Thémis, 1968, p. 563.

[7] MEYE EMAN (P), *La tutelle financière de l'Etat sur les institutions décxentralisées au Cameroun*, Thèse de doctorat droit public, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Ngaoundéré, 2026.

[8] BIOY (X), *« Notions et concepts du droit : interrogations sur l'intérêt d'une distinction »* in TUSSEAU Georges, *Les notions juridiques »,* Collection Etudes juridiques dirigée par Nicholas Molfessis, Economica, 2009, p. 40.

[9] BIOY (X), *« Notions et concepts du droit : interrogations sur l'intérêt d'une distinction »,* op cit.

sont la loi, les règlements et les orientations des politiques sectorielles. C'est alors dans cette perspective que le législateur prévoit non seulement que *« la tutelle technique a pour objet de s'assurer que les activités menées sont conformes aux orientations des politiques publiques du Gouvernement dans le secteur d'activités concerné… »*[10]. Mais aussi, que ce mécanisme juridique *« s'assure de la conformité des résolutions des conseils d'administration aux lois et règlements en vigueur, ainsi qu'aux orientations des politiques sectorielles… »*[11]. De la sorte par son objet y compris le but que poursuit son exercice, la tutelle technique de l'Etat sur les institutions spécialisées au Cameroun se décline en un contrôle de légalité[12].

D'abord, le terme contrôle dérive de l'ancien français *contrerooulle* qui est par la suite devenu *contrerole*[13]. En dépit de cette évolution orthographique, ce terme désignait de manière constante le registre tenu en double dont l'un servait à vérifier l'autre appelé rôle[14]. Si par le passé, le terme contrôle renvoyait au préalable à un document, seule sa fonction est retenue dans son acception actuelle. Il se rapporte de la sorte à la vérification, c'est-à-dire à l'action ou au fait de vérifier[15]. Ensuite, la légalité renvoie non seulement à un principe qui désigne le caractère de ce qui est conforme, qui correspond ou alors respecte la loi, mais aussi, à un ensemble de règles de droit de rangs et de contenus divers[16]. Toutefois, en raison de son caractère obligatoire[17], la règle de droit se rattache nécessairement à une sanction qui est elle aussi prévue par la loi et dont la compétence d'édiction revient à l'Etat[18]. C'est dans cette perspective qu'Astrid Marais souligne

[10] Cf. alinéa 2 de l'article 7 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit.
[11] Cf. articles 13 et 4 alinéa 2 des lois respectivement n°2017/010 et n°2017/11 du 12 juillet 2017, op cit.
[12] Cf. alinéa 1 de l'article 72 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code des collectivités territoriales spécialisées
[13] Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales, www.cntrl.fr/contrôle, Consulté le 03 septembre 2019.
[14] Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales, *Idem*.
[15] Du latin *verificare* qui se structure de la racine *verus* qui veut dire *« vrai, véritable ou réel »*, et du suffixe *facere* qui se traduit par *« faire »*, le verbe vérifier signifie de ce fait *« examiner, de rechercher si une chose est vraie, si elle est telle qu'elle doit être »* ou alors *« faire voir la vérité, l'exactitude d'une chose »*, s'assurer que quelque chose est exacte. Cf. Centre National des Ressources Textuell es et Lexicales, www.cntrl.fr/vérification, www.cntrl.fr/contrôle, Consulté le 03 septembre 2024. CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, op cit, p. 1069. LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, op cit, p. 1445. Cependant, Georges LESCUYER note des décades plutôt que cette « *signification originelle est à peu près oubliée, ce qui est dû, en partie du moins, à la contagion de la terminologie anglaise* » laquelle suivant cet auteur a vocation « *d'augmenter le nombre de sens dans lesquels on peut aujourd'hui concevoir le terme contrôle* ». Ainsi à cette première approche de vérification ou de surveillance, le terme contrôle est par ailleurs synonyme de domination, de maitrise, de direction ou de limitation. LESCUYER (G), cité par KEUTCHA TCHAPNGA (C), *Le contrôle de l'Etat sur les activités privées au Cameroun*, op cit, pp. 3, 4.
[16] GAUDEMET (Y), *Traité de droit administratif*, Tome 1, Paris, Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence, 2001, p. 530. Cité par ABANE ENGOLO (PE), *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, Thèse de doctorat/PhD, Université de Yaoundé II, 2009, pp. 5, 9. CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, op cit, pp. 600-601.
[17] En ce sens, Patrick COURBE et Jean-Sylvestre BERGE écrivent que *« la règle de droit est obligatoire »* COURBE (P), BERGE (J-S), *Introduction générale au droit,* op cit, p. 16.
[18] La sanction ne concerne que les règles dites impératives c'est-dire toutes celles dont le respect *« s'impose(nt) en toutes circonstances et on ne peut en écarter l'application par des conventions contraires »*. Pour cela, les règles dites supplétives en l'occurrence *« celles dont les particuliers peuvent écarter l'application »* en sont dépourvues. Cf. AUBERT (JL), SAVAUX (E), *Introduction au droit et thèmes fondamentaux du droit civil*, 14ème édition, Université

d'une part que *« le droit pose des règles assorties de sanctions »*[19], et d'autre part, que *« seule la règle de droit fait l'objet d'une coercition étatique : la sanction est définie et infligée par l'autorité publique. C'est donc l'origine étatique de la sanction qui donne à la règle de droit son caractère spécifique »*[20]. Enfin, le terme technique qui lui est accolé indique qu'il s'agit de cette variante de la tutelle de l'Etat qui s'exerce sur les actes de gestion non pas *« à incidence financière »*[21], mais plutôt à incidence administrative en considération des critères formels et matériels[22] au fondement de leurs édictions. En conséquence à la question centrale de savoir en quoi consiste la tutelle technique qu'exerce l'Etat sur les institutions spécialisées au Cameroun, il ressort alors de la présente analyse que ce mécanisme juridique se décline en deux actions :

- d'une part en une vérification c'est-à-dire, l'action par laquelle l'Etat s'assure de l'observation ou non par une institution spécialisée, des règles d'édiction et d'exécution des actes administratifs.

- d'autre part en une sanction c'est-à-dire, l'action par laquelle l'Etat édicte les mesures qui correspondent à l'observation et à défaut à l'inobservation par une institution décentralisée, des modèles d'édiction et d'exécution des actes administratifs.

Ainsi eu égard à ces données explicatives, il se présente que la tutelle technique se décline en deux actions distinctes dont les mises en œuvre se succèdent l'une après l'autre. Il s'agit de la vérification (I), puis de la sanction conséquente de la gestion administrative des institutions spécialisées (II).

Sirey LMD, 2012, pp. 17-18. DRUFFIN-BRICCA (S), *L'essentiel de l'Introduction générale au droit*, 15ème édition, Les Carrés Gualino Lextenso, 2019-2020, pp. 16-17.

[19] MARAIS (A), *Introduction au droit*, 7ème édition, Vuibert, 2018-2019, p. 14.

[20] MARAIS (A), *Introduction au droit*, op cit, p. 43. C'est aussi l'idée qu'exprime Sophie DRUFFIN-BRICCA lorsqu'elle fait remarquer d'un côté qu'*« il est de la nature des règles d'être sanctionnées, c'est une condition de leur respect, voire de leur existence »*[20] et de l'autre que *« la règle de droit est la seule dont le respect soit assuré par l'autorité publique, la seule dont la violation soit sanctionnée par la contrainte étatique »*. DRUFFIN-BRICCA (S), *L'essentiel de l'Introduction générale au droit*, 15ème édition, Les Carrés Gualino Lextenso, 2019-2020, p. 43.

[21] Cf. alinéa 3 de l'article 7 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit. Cf. alinéa 3 de l'article 4 de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017, op cit. Cf. article 3 du décret n°2019/320 du 19 juin 2019 précisant les modalités d'application de certaines dispositions des lois n°2017/010 et 20117/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics et des entreprises publiques.

[22] En effet dans ses travaux sur la notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais, Robert MBALLA OWONA cerne deux critères au fondement de cette qualification. L'un est formel et concerne dans ce cas toute mesure qui est « *prise par une autorité administrative, de manière unilatérale dans l'exercice d'un pouvoir administratif* »[22]. Et l'autre quant à lui est matériel en ce sens qu'il s'agit d'une mesure administrative décisoire qui en tant que telle « *modifie (transforme) et/ ou affecte (met en cause) l'ordonnancement juridique* ». Cf. MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais*, op cit, pp. 67, 68, 339.

I- LA VERIFICATION DE LA GESTION ADMINISTRATIVE DES INSTITUTIONS SPECIALISEES

La vérification correspond à l'opération par laquelle est mise en œuvre le contrôle de tutelle technique sur les actes au moyen desquels les institutions spécialisées conduisent et exécutent les taches d'intérêt général qu'elles ont reçues de l'Etat. En raison de cette qualité, son analyse porte logiquement sur son déroulement. Cependant, celui-ci dans sa réalisation se singularise par une unité non seulement objective (A), mais aussi procédurale (B).

A- L'unité objective de la vérification de la gestion administrative des institutions spécialisées

Par le concept[23] unité objective, il est question ici d'un objet unique[24]. C'est ce qui s'observe de la présente vérification dont la mise en œuvre porte en effet sur un objet unique à savoir chacun des actes au moyen desquels s'accomplit la gestion administrative d'une institution spécialisée. Toutefois eu égard à sa dualité substantielle[25], la gestion administrative des institutions décentralisées emprunte elle aussi les deux voies que sont notamment *« celle de la décision, celle de l'opération »*[26]. Ce qui implique que la mise en œuvre de cette activité ainsi que sa vérification s'articulent en conséquence autour des deux composantes que sont d'un côté, l'opération (1) et de l'autre, la décision de la gestion administrative (2).

1- L'opération de la gestion administrative des institutions spécialisées

Présente sous deux variétés, l'opération est un élément de l'acte juridique[27] lequel dans cette hypothèse *« précède et prépare les décisions »*[28], et à défaut *« en constitue l'exécution »*[29]. Substantiellement, cet élément se structure de deux composantes distinctes dont l'une est préalable à savoir l'action (a) et l'autre est consécutif à la première, en l'occurrence son résultat (b).

---

[23] Le concept s'entend de *« l'une des acceptions de la notion dans un domaine précis ou une discipline particulière ».* C'est alors logiquement dans ce cas, *« la conception particulière »* de la notion. Cf. MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais*, op cit, p. 15.

[24] Le terme unité désigne *« le caractère de ce qui est un »*. Il s'agit en d'autres termes, de celui « *qui forme un tout par opposition à une pluralité »* alors qu'accordé dans ce contexte au féminin singulier, le terme objective indique précisément *« ce qui a rapport à un objet donné »*, c'est-à-dire ce sur quoi il porte. Cf. LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, op cit, p. 1428. Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales,www.cnrtl.fr/objective, consulté le 1er aout 2020.

[25] En effet, l'acte se forme d'un *negotium* lequel désigne l'opération en laquelle il consiste et d'un *instrumentum* qui se rapporte à la volonté manifestée au travers de la *« norme créée par l'opération »* qui a été mise en œuvre dans cette perspective. Cf. EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* Tome II, 1949-1950, Paris, LGDJ, Juin 1983, p. 182. MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé, p. 58. CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, op cit, pp. 77, 968.

[26] WALINE (J), *Droit administratif,* op cit, p. 451.

[27] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* Tome I, op cit, pp. 383-391. EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* Tome II, op cit, pp. 182-191.

[28] WALINE (J), *Droit administratif,* op cit, p. 451.

[29] WALINE (J), *Droit administratif,* op cit, p. 451.

a- L'action de l'opération de la gestion administrative

À chaque action correspond nécessairement un résultat précis qui émane logiquement de sa mise en œuvre. L'acte de manière générale s'entend de *« tout fait de l'homme »*[30] en d'autres termes, *« tout ce qui arrive »*[31] de ce sujet de droit. En tant que tel, l'action qui en est un élément constitutif désigne *« ce qui se fait »*, en d'autres mots, c'est *« le comportement des auteurs »* lequel se traduit précisément par des gestes, attitudes et paroles[32]. L'édiction de même que l'exécution des résolutions des institutions spécialisées s'articulent chacune autour deux principales étapes. Il s'agit respectivement d'une part, de l'élaboration de la résolution par le supérieur hiérarchique de ces administrations autonomes à savoir le Directeur Général[33], et de l'adoption conséquente par l'organe délibérant en l'occurrence le conseil d'administration[34]. Constitué d'une pluralité de membres qui siègent en leurs seins[35], la mise en œuvre de cette seconde action se fait alors par le biais d'un vote valablement exprimé à la majorité des administrateurs[36]. Et d'autre part pour ce qui est de l'exécution des résolutions du conseil d'administration des institutions spécialisées, la mise en œuvre de cette opération peut s'effectuer aux termes d'une action et à défaut de deux principales actions dont les différentes réalisations se succèdent l'une après l'autre. Essentiellement administrative l'exécution dans le premier cas en amont est et ne relève dans ce sens que de la seule compétence du supérieur hiérarchique de ces administrations autonomes à savoir le Directeur Général. Toutefois dans le second cas en aval, elle est le fait des ressources humaines que comptent ces administrations autonomes et lesquelles se répartissent dans leurs différents services. Ce sont ces agents subalternes qui matériellement procèdent à l'exécution des prescriptions qu'ils ont reçues du supérieur hiérarchique de cette administration autonome.

b- Le résultat de l'action de l'opération de la gestion administrative

Le résultat s'entend précisément de *« ce qui est fait »*, c'est-à-dire, *« l'objet en présence duquel on se trouve au terme de l'action »*[37]. Ainsi en raison de cette approche, il se déduit que le

[30] CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, op cit, p. 77.
[31] CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, op cit, p. 968.
[32] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* Tome II, 1949-1950, Paris, Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence, Juin 1983, p. 182.
[33] Cf. alinéa 1 de l'article35 de la loi n°2017/010 du 12 juillet décembre 2017 et l'article 69 de la loi n°2017/011 du 12 juillet décembre 2017, op cit. SIETCHOUA DJUITCHOKO (C), *La Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun, les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'Etat et rapports d'observations à fin de contrôle commentés,* op cit, p. 148.
[34] Cf. alinéa 1 de l'article 33 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit, Cf. alinéas 1 des articles 63 et 66 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit.
[35] Cf. alinéa 1 de l'article 16 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit, et article 42 de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017, op cit.
[36] Cf. alinéa 3 et 1 respectivement des articles 33 et 51 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit. Cf. alinéa 2 de l'article 66 de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017, op cit.
[37] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* op cit.

projet de résolution dans la gestion de ces administrations autonomes est le résultat de la mise en œuvre de l'élaboration de la résolution par le supérieur hiérarchique de ces structures à savoir le Directeur Général[38] alors que la résolution constitue le résultat de l'adoption par l'organe délibérant en l'occurrence le conseil d'administration du projet de résolution qui lui est soumis[39]. Tels sont par conséquent, ce à quoi renvoie concrètement le résultat de l'action de la gestion administrative des institutions spécialisées.

2- La décision de la gestion administrative des institutions spécialisées

Appréhendée comme le produit, l'objet ou la finalité de l'opération dont la réalisation concoure à l'édiction[40], la décision mérite d'être doublement cernée non seulement dans sa généralité (a), mais aussi, dans la sphère étroite de la gestion administrative des institutions spécialisées (b).

a- La notion de décision

La décision se décline en une disposition[41] qui peut diversement être orale, gestuelle, mécanique, ou même optique c'est-à-dire qui résulte de l'inertie de l'administration[42]. C'est alors la norme créée par l'opération[43] et qui se trouve consignée dans un *instrumentum* lequel renvoie notamment à *« tout support écrit dans le sens notarial »*[44] du terme. Susceptible d'être numérique ou matériel[45], c'est probablement en raison de la dualité qualitative de ce dernier support que Robert MBALLA OWONA note dans ses travaux de thèse que la décision *« renvoie aussi bien au matériel qu'à l'immatériel »*[46]. Cependant, dans le cadre de la conduite et de l'exécution des taches d'intérêt général par les institutions spécialisées, la décision est une disposition juridique

[38] Cf. alinéa 1 de l'article35 de la loi n°2017/010 du 12 juillet décembre 2017 et l'article 69 de la loi n°2017/011 du 12 juillet décembre 2017, op cit. SIETCHOUA DJUITCHOKO (C), *La Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun, les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'Etat et rapports d'observations à fin de contrôle commentés,* op cit, p. 148.

[39] Cf. alinéa 1 de l'article 33 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit, Cf. alinéas 1 des articles 63 et 66 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit.

[40] En effet dans la sphère du droit, la mise en œuvre de toute opération concoure inéluctablement à la création d'une norme juridique qui concrètement fait la décision. Cf. EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* Tome I, op cit, pp. 396.

[41] C'est notamment ce « *qui réglemente la conduite des membres d'un groupe pris soit collectivement soit individuellement* », EISENMANN (C), *Cours de droit administratif*, Tome I op cit, pp. 399, 375.

[42] Cf. MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais*, op cit, p. 28.

[43] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* Tome I, op cit, pp. 396.

[44] Cf. MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais*, op cit, p. 28.

[45] Cf. article 429 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 lequel dispose « *le budget approuvé est publié sur le site électronique de la Collectivité Territoriale* ». Cf. article 429 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 lequel dispose « *le budget approuvé est publié par voie d'affichage par tous autres moyens et déposé à son siège où il peut être consulté. Une copie est transmise aux Ministres chargés· respectivement des collectivités territoriales et des finances* ».

[46] Cf. MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais*, op cit.

davantage écrite qu'orale ou gestuelle. Dans ce contexte, elle se décline par ce fait en une représentation graphique visible, une suite de signes dotés d'une signification intelligible et fixés sur un support[47] numérique ou matériel[48]. Ainsi, c'est cet instrument qui non seulement matérialise *« la manifestation de volonté… destinée à modifier l'ordonnancement juridique ou bien au contraire à le maintenir en l'état »*[49], mais aussi, lui confère de la sorte « *une existence objective, c'est-à-dire indépendante de celle de ces auteurs, de ceux qui l'ont pensé et voulue* »[50].

b- Le concept de la décision de la gestion administrative des institutions spécialisées

La décision du conseil d'administration d'une institution spécialisée prend notamment la forme d'une résolution. C'est alors en ce sens que le législateur prévoit que *« la tutelle technique s'assure de la conformité des résolutions des conseils d'administration aux lois et règlements en vigueur, ainsi qu'aux orientations des politiques sectorielles »*[51]. Certes uniques dans cette disposition, cependant, il se déduit des textes qui régissent le statut des institutions spécialisées, qu'il existe implicitement deux variétés de résolutions dont l'une est administrative et l'autre financière. Pour ce se fondant sur ces référents textuels, il s'y observe une distinction entre les résolutions du conseil d'administration[52] et les résolutions du conseil d'administration à incidence financière[53]. Néanmoins parce « *prise par une autorité administrative, de manière unilatérale dans l'exercice d'un pouvoir administratif* »[54] et compte tenu de ce qu'elle « *modifie (transforme) et/ ou affecte (met en cause) l'ordonnancement juridique* »[55], la résolution du conseil d'administration eu égard à ces critères organique et fonctionnel d'édiction est alors un acte administratif. De la sorte, elle comporte en tant que telle une série de mentions dont certaines sont non substantielles dans la mesure où elles « *sont de nature, ni à avoir une incidence sur la décision à prendre, ni à conférer des garanties à ceux que cette décision concernera* »[56]. Par ce fait, « *leur omission est en*

[47] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* op cit, p. 404.
[48] Cf. article 429 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 lequel dispose « *le budget approuvé est publié sur le site électronique de la Collectivité Territoriale* ». Cf. Article 429 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 lequel dispose « *le budget approuvé est publié par voie d'affichage par tous autres moyens et déposé à son siège où il peut être consulté. Une copie est transmise aux Ministres chargés· respectivement des collectivités territoriales et des finances* ».
[49] WALINE (J), *Droit administratif,* op cit, p. 451.
[50] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* op cit, p. 376.
[51] Cf. articles 13 et 4 alinéa 2 des lois n°2017/010 et n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit.
[52] Cf. articles 13 et 4 alinéa 2 des lois respectivement n°2017/010 et n°2017/11 du 12 juillet 2017, op cit.
[53] Cf. alinéa 3 de l'article 7 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit. Cf. alinéa 3 de l'article 4 de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017, op cit. Cf. article 3 du décret n°2019/320 du 19 juin 2019 précisant les modalités d'application de certaines dispositions des lois n°2017/010 et 20117/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics et des entreprises publiques.
[54] MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais*, op cit, pp. 67, 68, 339.
[55] MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais*, op cit, pp. 67, 68, 339.
[56] CHAPUS (R), *Droit administratif général,* op cit, p.1032.

tout état de cause insusceptible de provoquer l'illégalité de la décision qui sera prise »[57]. Il en est ainsi à l'instar de l'en-tête, du titre, du numéro d'ordre et des visas. Et d'autres mentions sont substantielles en ce sens qu'elles doivent impérativement figurer dans la décision. Elles sont obligatoires et permettent d'ailleurs au lecteur qui en est le destinataire *« de trouver les informations essentielles pour mener à bien sa fonction »*[58]. En conséquence, leurs omissions peuvent en tant que telles *« entrainer l'invalidation ou l'annulation de l'acte »*[59] à l'exemple de l'objet et de la signature.

B- L'unité procédurale de la vérification de l'administration des institutions spécialisées

Le terme unité ayant déjà été expliqué[60], celui procédurale qui le suit dans le titre ci-dessus est accordé au féminin singulier et se rapporte à la procédure[61]. Il s'entend de *« toutes les démarches qui doivent être accomplies pour arriver à un résultat visé »*[62]. Son étude dans la sphère du droit s'articule autour de deux éléments dont l'un est objectif et l'autre subjectif à savoir respectivement la façon dont elle est effectuée et l'auteur de sa mise en œuvre[63]. En ce sens, Charles EISENMANN souligne que *« régler la procédure c'est désigner l'organe et régler le schéma de son action, la façon dont il devra procéder pour les poser »*[64]. Ainsi suivant cette démarche, l'analyse de la vérification de la gestion administrative des institutions spécialisées s'articule autour de l'autorité qui en est compétente (1) d'une part, et d'autre part, des différentes phases procédurales que compte sa mise en œuvre (2).

1- L'autorité compétente

A ce sujet, le législateur prévoit que les institutions spécialisées *« créé(e)s par l'Etat sont placé(e)s sous la tutelle technique du département ministériel dont relève leur secteur d'activités ou de tout autre organe prévu dans l'acte de création »*[65]. De cette disposition se comptent alors deux autorités distinctes à savoir d'une part, le Ministre compétent de l'exercice de la tutelle technique (a), et d'autre part, l'organe désigné à cet effet (b).

---

[57] CHAPUS (R), *Droit administratif général,* op cit, p.1032.
[58] KADYS (R), NISHIMATA (A), *Rédiger avec succès lettres, e-mails et documents administratifs*, Les carrés, 6ème édition, Gualino Lextenso, 2014, p. 82.
[59] MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais*, op cit, p. 292.
[60] Cf. LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, op cit, p. 1428. Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales,www.cnrtl.fr/objective, consulté le 1er aout 2020. LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, op cit, p. 4028.
[61] Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales, www.cnrtl.fr/procédural, consulté le 28 novembre 2025.
[62] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* Tome I, LGDJ, Paris, 1982, p. 396. C'est aussi *« l'ensemble des formalités destinées à établir des droits ou des situations juridiques »*[62]. PUIGELIER (C), *Dictionnaire juridique*, Editions Dictionnaire juridique Larcier, Collection paradigme, 2015, p. 989.
[63] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* Tome II, LGDJ, Paris, 1982, p. 402.
[64] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif*, Tome I, op cit, p. 402.
[65] Cf. articles 8 alinéa 1 et 5 alinéa 1 des lois n°2017/010 et n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit.

a- Le Ministre compétent de l'exercice de la tutelle technique

En raison de sa qualité de Ministre, la tutelle technique revêt deux casquettes. Elle est alors à la fois un Membre du gouvernement[66] et le Chef d'une administration centrale de l'Etat[67]. Sa nomination relève de la compétence du Président de la République[68] ceci sur proposition du Premier Ministre Chef du Gouvernement[69]. En effet en tant que *« clé de voûte des institutions »*[70] et aussi de *« chef de l'Administration »*[71] publique, c'est le Président de la République qui dans ce cas *« crée et organise les services publics de l'Etat »*[72] en l'occurrence le ministère qui fait office de tutelle technique ainsi que ses principaux acteurs. Sa fonction dans ce cas consiste en la mise en œuvre de *« la politique de la nation »*[73] telle que définie par le Chef de l'Etat. C'est alors dans cette perspective qu'il est possible de lire d'une part à l'alinéa 1 de l'article 14 du Décret n°2020/251 du 05 mai 2020 que *« le Port Autonome de Kribi est placé sous la tutelle technique du Ministre en charge des affaires portuaires »*[74]. Dans le même sillage, il est prévu aux alinéas 1 des articles 5 et 14 respectivement des décrets n°2019/034 du 24 janvier 2019 et n°2020/249 du 05 mai 2020 que les Ports Autonomes de Douala et de Limbé sont « *placé(s) sous la tutelle technique du Ministre en charge des affaires portuaires* ». Et d'autre part à l'alinéa 1 de l'article 4 du Décret n°2018/504 du 20 septembre 2018 que *« l'Hôpital est placée sous la tutelle technique du Ministère en charge de la santé publique »*[75]. A ceci dans un autre secteur d'activité, il est notamment prévu que *« le Palais des Congrès est placé sous la tutelle technique du Ministère en charge de la culture »*[76].

b- L'organe de la tutelle technique

L'Etat au Cameroun « *existe en tant que personne morale* »[77]. Or la personne morale est un « *être juridique construit intellectuellement, détaché des éléments physiques qui le composent et sans lesquels il n'a pas d'existence concrète ou substantielle* »[78]. En vertu de cette spécificité,

[66] Cf. Décret n°2018/190 du 2 mars 2018 modifiant et complétant le Décret n°2011/408 du 02 mars 2011 portant organisation du Gouvernement.
[67] WALINE (J), *Droit administratif*, op cit, pp. 103-104. MAURIN (A), *Droit administratif*, op cit, p. 8.
[68] Cf. alinéa 1 de l'article 10 de la loi n°96/06 du 18 février 1996, op cit.
[69] Cf. alinéa 1 de l'article 12 de la loi n°96/06 du 18 février 1996, op cit.
[70] WALINE (J), *Droit administratif*, Dalloz, 27ème édition, 2018, p. 95.
[71] WALINE (J), *Droit administratif*, op cit, p. 97.
[72] Cf. alinéa 9 de l'article 8 de la loi n°96/06 du 18 janvier 1996, op cit
[73] Cf. 1er tiret de l'alinéa 2 de l'article 5 de la loi n°96/06 du 18 janvier 1996, op cit.
[74] Portant réorganisation et fonctionnement du Port Autonome de Kribi.
[75] Portant réorganisation de l'Hôpital Générale de Douala.
[76] Cf. article 3 du décret n°2002/251 du 31 octobre 2002 portant réorganisation du Palais des Congrès.
[77] COMBACAU (J), SUR (S), *Droit international public*, 13ème édition, Précis Domat droit public Paris, Montchrestien, p. 221.
[78] KAMTO (M), *La volonté de l'état en droit international*, Académie de Droit International de La HAYE, 2007 MARTINUS NIJHOFF PUBLISHERS Leiden/Boston Tiré à part du Recueil des cours, tome 310 (2004) HORS COMMERCE, p. 27.

l'Etat « *agit cependant, légalement, par la médiation de ses organes* »[79]. Ceux-ci désignent alors des structures spécialisées qui se répartissent sous l'autorité de l'un des principaux pouvoirs que sont l'Exécutif[80], le Législatif[81] et le Judiciaire[82]. L'organe s'appréhende diversement comme *« un individu, un groupe d'individus investis du pouvoir d'assurer le fonctionnement d'une personne morale ou un service chargé de remplir une fonction déterminée »*[83]. Il est donc question d'une personne, d'un groupe de personne ou d'un service auquel le jurislateur confère la compétence d'exercer la tutelle technique sur les institutions spécialisées que sont les établissements publics qui appartiennent entièrement à l'Etat. En ce sens, il est globalement prévu que *« les établissements publics créés par l'Etat sont placés sous la tutelle technique du département ministériels dont relève le secteur d'activités ou de tout autre organe prévu dans l'acte de création »*[84].

2- Les différentes phases procédurales de la vérification

Le législateur dispose que *« la tutelle technique s'assure de la conformité des résolutions des conseils d'administration aux lois et règlements en vigueur ainsi qu'aux orientations des politiques sectorielles »*[85]. Il se déduit de cette disposition législative que la vérification que commande la mise en œuvre de ce dernier mécanisme juridique tend simultanément vers les deux finalités que sont la légalité et la conformité aux orientations des politiques sectorielles. Néanmoins en dépit de cette distinction de référants textuels de la conduite de ces administrations autonomes, la procédure qui sied à leurs différentes vérifications est administrative eu égard à la nature administrative des organes habiletés à l'effectuer ainsi qu'à son objet. En ce sens, il est à rappeler que les institutions spécialisées *« sont placé(e)s sous la tutelle technique du département ministériel dont relève leur secteur d'activités »*[86]. Ce faisant à la tête de chaque département ministériel se trouve un supérieur hiérarchique en la personne du Ministre lequel tout à la fois est un Membre du gouvernement[87] et le Chef d'une administration centrale de l'Etat[88]. Et relativement à l'objet de la vérification de la tutelle technique, la résolution du conseil d'administration d'une institution spécialisée eu égard à son critère organique et matériel d'édiction est une *« mesure*

[79] KAMTO (M), *La volonté de l'état en droit international*, op cit.
[80] Cf. Titre II Du pouvoir exécutif de la loi n°96/6 du 18 janvier 1996.
[81] Cf. Titre III Du pouvoir législatif de la loi n°96/6 du 18 janvier 1996.
[82] Cf. Titre V Du pouvoir judiciaire de la loi n°96/6 du 18 janvier 1996.
[83] CORNU (G), *Vocabulaire juridique,* op cit, p. 722.
[84] Cf. alinéa 2 de l'article 8 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit.
[85] Cf. articles 13 et 4 alinéa 2 des lois n°2017/010 et n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit.
[86] Cf. articles 8 alinéa 1 et 5 alinéa 1 des lois n°2017/010 et n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit.
[87] Cf. Décret n°2018/190 du 2 mars 2018 modifiant et complétant le Décret n°2011/408 du 02 mars 2011 portant organisation du Gouvernement.
[88] WALINE (J), *Droit administratif*, op cit, pp. 103-104. MAURIN (A), *Droit administratif*, op cit, p. 8.

inhérente à la fonction administrative »[89]. Elle est en effet posée par une autorité administrative ceci à l'occasion de l'application de la loi notamment dans un processus de conduite et d'exécution des taches d'intérêt public.

Néanmoins, ces différentes vérifications de manière uniforme se font toutes en deux étapes dont la première consiste en la réception des actes de gestion administrative des institutions spécialisées par l'autorité compétente de l'exercice de la tutelle technique tandis-que la seconde se décline en une appréciation de la légalité de ces moyens d'exercice c'est-à-dire la conformité à la loi, aux règlements ainsi qu'aux orientations des politiques sectorielles.

Imprévue par les textes, cette première formalité mérite pour une meilleure appréhension d'être cernée dans sa généralité.

La réception est envisagée comme le fait pour une personne d'entrer ou alors d'être mise en possession d'un objet précis[90], de se voir confier, conférer, transmettre ou attribuer quelque chose[91]. En considération de ces derniers verbes, la réception est alors un fait dont la survenance implique nécessairement la présence de deux personnes dont l'une en qualité d'expéditeur qui dans cette hypothèse transmet l'objet reçu par une autre qui est alors le récepteur. Toutefois, il est précisé que la présente articulation n'est guère prévue en matière de vérification de la gestion administrative des institutions spécialisées.

La présente articulation, comme évoquée ci-dessus n'est guère prévue en matière de vérification de la gestion administrative des institutions spécialisées. Elle se déduit plutôt de ce qui se fait dans le domaine du suivi par la tutelle technique, de la performance de ces derniers organes autonomes. En ce sens, il est notamment prévu que les établissements publics et les entreprises publiques que sont les sociétés à capital public *« adressent aux tutelles techniques tous les documents relatifs à la vie »*[92] de ces personnes morales. A la lecture de cette disposition, l'idée de cette réception se déduit du verbe adresser qui signifie *« faire parvenir quelque chose à quelqu'un »*[93] et est de la sorte synonyme d'envoyer ou d'expédier[94]. L'autorité compétente de l'exercice de la tutelle technique ne peut procéder au contrôle de légalité d'une résolution du conseil d'administration d'une institution spécialisée si celle-ci ne lui a été au préalable communiquée. Pour ce à l'instar des documents relatifs à la vie de ces personnes morales, il est à

[89] MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais*, op cit, p. 335.
[90] Centre National des Ressources Lexicales et Textuelles : www.cnrlt.fr/reception, consulté le 11 septembre 2019. LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, op cit, p. 1168.
[91] LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, op cit, p. 1168.
[92] Cf. articles 12 alinéa 2 et 9 alinéa 2 des lois n°2017/010 et n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit.
[93] LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, op cit, p. 21.
[94] LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, op cit, p. 21.

penser qu'une fois adoptées par le conseil d'administration, les institutions spécialisées adressent logiquement leurs résolutions au Ministre compétent de l'exercice de la tutelle technique. C'est alors par l'accomplissement de cette première formalité que commence le contrôle-vérification de tutelle technique de la gestion administrative des institutions spécialisées par l'autorité compétente de son exercice.

L'appréciation s'entend du fait de déterminer, d'estimer la valeur ou l'importance de quelque chose[95]. Elle est effectuée dans ce contexte aux fins de cerner la nature des relations qu'entretiennent les actes administratifs de la gestion des institutions spécialisées à la loi ou alors le niveau de proximité existant entre ces moyens d'exercice et ce référant de l'action de ces administrations autonomes. Et pour y parvenir, il convient d'analyser la méthode d'appréciation de la légalité ainsi que la portée ou l'étendue de cette appréciation.

A ce sujet, René CHAPUS écrit au sujet des différentes normes auxquelles se subordonnent les actes de l'Administration que « *c'est à elles qu'on devra les confronter quand on aura à en apprécier* »[96] leur légalité. De cette précision, il ressort de manière évidente que c'est par la confrontation que s'opère l'appréciation de la conformité à la loi des actes des institutions spécialisées. La confrontation désigne le fait de rapprocher deux ou plusieurs objets puis, de les comparer afin de faire valoir une ressemblance et à défaut une différence entre eux[97]. La réalisation de cette formalité met alors en présence le document établi par l'institution décentralisée dans l'accomplissement de sa mission d'intérêt général et le texte dont le dispositif sert de référence ou de modèle à la fois de l'édiction et de l'exécution de l'acte de gestion administrative. C'est alors de manière uniforme par cette méthode de confrontation que l'autorité de tutelle technique procède à l'examen des moyens d'exercice en question.

Il est à souligner que c'est par une conclusion de l'autorité compétente de l'exercice de la tutelle technique que s'achève la mise en œuvre de la présente confrontation des résolutions des conseils d'administrations des institutions spécialisées aux textes qui régissent leurs édictions et exécutions. Cette formalité procédurale s'entend de *« la conséquence tirée d'une observation ou d'une analyse »*[98]. C'est alors concrètement le résultat de l'appréciation des documents relatifs à la vie de ces administrations autonomes. Cependant à l'opposé des précédentes articulations, la conclusion de la vérification de ces moyens d'exercice est une opération dont l'objet dans la

[95] Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, www.cnrtl.fr/appréciation, consulté le 03 septembre 2019. LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, p. 38. LE ROBERT DE POCHE, *Dictionnaire de langue française*, édiction mise à jour en 2020, P. 36.
[96] CHAPUS (C), *Droit administratif général,* Tome I, 15ème édition, Montchrestien, 2001, p. 1011.
[97] Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, www.cnrtl.fr/confrontation, consulté le 03 septembre 2019.
[98] LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, p. 283.

majorité des cas est reporté dans un document écrit. En outre, il est à considérer qu'en tant qu'opération, l'accomplissement de cette formalité n'est valable que si elle est faite conformément à un certain nombre d'exigences. Celles-ci concernent aussi bien les modalités de la mise en œuvre de cette dernière phase de la vérification que le dispositif des conclusions. En effet, les autorités qui représentent l'Etat dans l'exercice de la tutelle technique sont d'un côté, une personne qui décide seule en l'occurrence le Ministre. De la sorte, c'est une autorité individuelle dont la vérification est en tant que telle posée individuellement au motif qu'il s'agit d'une « *personne statuant seule* »[99]. Et de l'autre côté, c'est une pluralité de personne qui décide en groupe du fait que c'est en collégialité que siègent les autres organes qui représentent l'Etat dans l'exercice de la tutelle[100]. En raison de cette composition, il est à penser que ces autorités décident ainsi de manière uniforme par voie de délibération ceci à la majorité des voix valablement exprimées[101]. De la sorte, ce sont des autorités collégiales dont les actes sont de ce fait posés collectivement.

Par ailleurs, les conclusions susceptibles d'être faites par les représentants de l'Etat à l'exercice de la tutelle technique sont limitativement énumérées par les textes relatifs à l'organisation et à l'exercice de la tutelle financière. Il en est ainsi dans la mesure où l'habilitation légale à agir que justifient les représentants de l'Etat dans l'exercice de ce mécanisme juridique est strictement réglementée. Par conséquent, les conclusions sont globalement de deux ordres : conformes aux lois, règlements ainsi qu'aux orientations des politiques sectorielles et à défaut contraires aux dispositions que contiennent ces différents référents textuels[102] de la conduite des institutions spécialisées.

L'appréciation permet justement à l'autorité de tutelle technique de cerner la nature et aussi l'importance de la proximité entre un acte de gestion administrative des institutions spécialisées et la norme de référence en vigueur. Relativement à la portée de cette action, Charles EISENMANN souligne que le désaccord et la similitude d'un moyen d'exercice vis-à-vis des dispositions de la loi peut se trouver « *soit dans l'opération d'édiction des normes, soit dans les normes édictées* »[103] . En effet à l'instar d'autres moyens d'exercice, l'acte juridique est à la fois une

[99] FRIER (PL), PETIT (J), *Droit administratif*, 12ème édition, Domat droit public, 2018-2019, p.432.
[100] C'est en collégialité que siègent le CDBF, les juridictions administratives et celles des comptes ainsi que le CONSUPE dans les mises en œuvre respectives de la vérification des moyens de gestion financière des institutions spécialisées dont ils sont saisis. [100] Cf. alinéa 1 de l'article 4 du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008, op cit. Cf. alinéa 1 de l'article 8 de la loi n° 2006 / 017 du 29 décembre 2006, op cit. Cf. article 9 de l'ordonnance n°2020/003/CAB/PCDC/CSC du 15 janvier 2020.
[101] Cf. article 15 du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008, op cit. Cf. article 15 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008, article 9 de l'ordonnance n°2020/003/CAB/PCDC/CSC du 15 janvier 2020, l'alinéa 1 de l'article 8 de la loi n°2006/017 du 29 décembre 2006, op cit.
[102] Il en est d'ailleurs ainsi comme cela se passe dans les autres contrôles de légalité qu'effectuent l'Etat.
[103] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* Tome II, 1956-1957, Paris, LGDJ, Juin 1983, p. 536.

opération et un instrument[104] qui se démarque cependant des autres dans la mesure où il est porteur d'une norme[105]. En raison de cette dualité, l'appréciation des actes des activités des institutions spécialisées tend alors à s'assurer d'une part de ce que l'opération « *se soit déroulée conformément au schéma procédural fixé* »[106] à l'avance, et d'autre part, que « *les normes édictées soient modelées sur des règles* »[107] en vigueur à savoir la loi, les règlements ainsi que les orientations des politiques sectorielles. Eu égard à cette spécificité, l'appréciation de la légalité des actes de la gestion administrative des institutions spécialisées s'étend à la fois sur leurs opérations d'édiction et d'exécution ainsi que sur leurs contenus respectifs.

II- LA SANCTION DE LA GESTION ADMINISTRATIVE DES INSTITUTIONS SPECIALISEES

C'est au moyen d'actes juridiques que l'établissement public et la société à capital public assurent individuellement leurs gestions administratives respectives. Faculté indispensable à toute institution pour agir[108], l'édiction ainsi que l'exécution de ces moyens d'exercice se subordonnent en effet au respect des normes à la fois législatives, réglementaires et aussi politiques toutes assorties de sanctions[109] en raison de leurs caractères obligatoires[110]. Appréhendée comme toute mesure disciplinaire que justifie un comportement, les sanctions qu'édictent la tutelle technique consécutivement à la vérification des actes de la gestion administrative des institutions spécialisées font l'objet d'une dualité à la fois objective (A) et fonctionnelle (B).

A- La dualité objective de la sanction de tutelle technique

Comme la tutelle dont elle dérive, c'est par la prescription que la tutelle technique sanctionne les actes de la gestion administrative soumis à sa vérification. Faculté d'acceptation, d'autorisation ou alors de consentement[111] que justifie l'Etat, la prescription se décline par des

[104] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif*, Tome II, 1956-1957, Paris, LGDJ, Juin 1983, p. 536.
[105] MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé, p. 29. EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* Tome I, 1954-1955, Paris, LGDJ, Juin 1982, p. 369.DUPRE DE BOULOIS (X), « Les actes administratifs unilatéraux » in GONOD (P), MELLERAY (F), YOLKA (P), *Traité de droit administratif,* Tome II, Dalloz, 2011, p. 160.
[106] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* 1956-1957, Paris, LGDJ, Juin 1983, pp. 536-538.
[107] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* 1956-1957, Paris, LGDJ, Juin 1983, pp. 536-538.
[108] FRIER (P-L), PETIT (J), *Précis de droit administratif,* Paris, Montchrestien, 2001, p. 262.
[109] Muriel FABRE-MAGNAN note à ce sujet que *« le caractère obligatoire de la règle juridique s'accompagne d'une sanction du système juridique ».* Dans la même perspective, Jean-Luc AUBERT et Eric SAVAUX dans leur ouvrage commun énoncent qu'*« il est de la nature des règles de comporter une sanction. ».* COURBE (P), BERGE (J-S), *Introduction générale au droit*, op cit, p. 16. FABRE-MAGNAN (M), *Introduction générale au droit,* op cit, p. 16. AUBERT (JL), SAVAUX (E), *Introduction au droit*, op cit, pp. 16, 17. BOCQUILLON (J-F), MARIAGE (M), *Introduction au droit,* éditions Francis Lefebvre Dunod, Paris, 2014, op cit, p. 2.
[110] Muriel FABRE-MAGNAN note à ce sujet que *« le caractère obligatoire de la règle juridique s'accompagne d'une sanction du système juridique ».* FABRE-MAGNAN (M), *Introduction générale au droit*, op cit, p. 16.
[111] BERGEL (J-L), *Théorie générale du droit,* Dalloz, 4ème édition, 2003, p. 42. EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* Tome II, 1966-1967, Paris, LGDJ, Juin 1982, p. 260.

ordres positif et négatif[112] compte tenu de ce qu'elle *« **implique une possibilité de choix entre deux décisions opposées** »*[113]. Ainsi respectivement, la sanction de la tutelle[114] technique consiste en une approbation (1) et à défaut en une désapprobation (2) de l'acte de la gestion administrative soumis au préalable à sa vérification.

1- L'approbation de l'acte de la gestion administrative de l'institution spécialisée

Il est question ici d'une formalité dont il convient de cerner successivement la généralité (a) et la spécificité dans le contexte de la gestion administrative des institutions spécialisées (b).

a- La notion d'approbation

L'approbation est le fait d'approuver c'est-à-dire celui d'accepter ou de donner son accord[115]. Du latin *approbatio* qui dérive de *approbare*, ce terme renvoie au *« consentement donné par une autorité supérieure conférant plein effet à l'acte émané d'une autorité soumise à son contrôle »*[116]. De la sorte, l'approbation telle qu'elle ressort de cette approche correspond à une validation de la décision.

b- Le concept d'approbation dans la gestion administrative des institutions spécialisées

Ainsi transposée dans le contexte de la décentralisation fonctionnelle, l'approbation est alors concrètement la décision par laquelle le Ministre en charge de la tutelle technique confirme la résolution du conseil d'administration de l'institution spécialisée. Cette sanction est de la sorte synonyme de l'autorisation administrative ceci en raison de la nature juridique de l'autorité de l'Etat compétente de son édiction et se rapproche alors des licences, des permissions ou des autorisations accordées aux administrés qui sollicitent un service précis de l'Administration. En effet en ce sens, certaines activités telles que la construction à usage d'habitation dans le secteur de l'urbanisme et de l'habitat d'une part, et d'autre part dans le domaine des arts et de la culture, la production, la prise de vue, la distribution des films cinématographiques sont respectivement soumises à l'obtention de permis et d'autorisation par les administrations compétentes[117].

[112] BERGEL (J-L), *Théorie générale du droit,* op cit, p. 43.
[113] EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* op cit, p. 261.
[114] MEYE EMAN (P), *La tutelle financière de l'Etat sur les institutions décxentralisées au Cameroun*, Thèse de doctorat droit public, FSJP Université de Ngaoundéré, 2024, pp 92 et s.
[115] Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales, www.cnrtl.fr/approbation consulté le 03 janvier 2020. LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, p. 48. LE ROBERT DE POCHE, *Dictionnaire de langue française*, op cit, p. 36.
[116] CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, op cit, pp. 197-198.
[117] Cf. alinéa 1 de l'article 99 de la lois n°2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun et alinéas 1 et 2 de la loi n°88/017 du 16 decembre 1988 fixant l'orientation de l'activité cinématographique.

2- La désapprobation de l'acte de la gestion administrative de l'institution spécialisée

A l'instar du précédent objet de la sanction de la tutelle technique, l'analyse de ce dernier procède aussi par sa généralité d'un côté (a), et de l'autre, par sa spécificité dans la matière qui nous intéresse (b).

a- La notion de désapprobation

Tel qu'orthographié, le terme désapprobation se constitue du préfixe *dé*, mot d'origine latine qui indique l'éloignement, la séparation ou la direction en sens opposé[118], et de la racine latine *approbatio* qui dérive de *approbare*[119]. Ainsi du point de vue étymologique, la désapprobation en ce sens correspond au refus d'approbation c'est-à-dire au rejet par une autorité supérieure de consentir à un acte qui émane d'une autorité soumise à son contrôle et lequel le prive de tout effet juridique[120]. Le refus désigne le fait de refuser, c'est-à-dire, celui de ne pas accepter ce qui est présenté, proposé ou alors offert[121]. La raison à l'égard de l'objet qui en est concerné étant notamment le défaut de justification des qualités requises ou voulues[122]. Le refus est l'expression du non-vouloir, du rejet, de l'exclusion ou de la non-admission. Précédant une action dans son intitulé, le groupe nominal qu'ils forment dans ce cas exprime dès lors le contraire de l'idée que véhicule normalement cette dernière considérée en soi. Pour cela, le refus d'approbation comme la désapprobation est littéralement l'antonyme de l'approbation.

b- Le concept de désapprobation dans la gestion administrative des institutions spécialisées

Dans le contexte de la décentralisation fonctionnelle, c'est alors l'action par laquelle le Ministre compétent de l'exercice de la tutelle technique infirme, invalide ou rejette l'acte juridique en l'occurrence la résolution du conseil d'administration de l'institution spécialisée porté à son appréciation de la légalité. Ce moyen d'exercice dans cette hypothèse ne change guère ainsi de statut juridique et demeure en conséquence un projet.

B- La dualité finaliste de la sanction de tutelle technique

Il est question ici du « *but de l'action* »[123]. En effet, l'édiction de la sanction de la tutelle technique tend vers les deux finalités que sont d'une part, l'optimisation des actes de gestion administrative des institutions spécialisées (1), et d'autre part, la coordination de leurs activités respectives (2).

---

[118] PICOCHE (J), *Les usuels du Robert : dictionnaire étymologique du français,* 4ème édition, Paris 1991, p. 193. CORNU (G), *Vocabulaire juridique,* op cit, p. 300. GUETTIER (C), *Institutions administratives*, 4ème édition Dalloz, Paris, p. 314.
[119] CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, op cit, pp. 197-198.
[120] CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, op cit, pp. 197-198.
[121] LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française,* op cit, p.1183.
[122] CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, op cit, p. 1853.
[123] FRIER (PL), PETIT (J), *Droit administratif,* op cit, p. 11.

1- L'optimisation des actes de gestion administrative des institutions spécialisées

L'optimisation s'entend du fait de rendre optimal c'est-à-dire de donner à quelque chose les meilleures conditions d'utilisation, de rendement ou de fonctionnement[124]. C'est la finalité que poursuit la sanction de la tutelle technique sur les actes de gestion administrative des institutions spécialisées. Elle consiste donc à placer les résolutions des conseils d'administration dans les conditions d'utilisations favorables et pour cela, il convient de s'attarder d'une part sur les motifs (a), et d'autre part sur l'expression de cette finalité (b).

a- Les motifs de l'optimisation des actes de gestion administrative des institutions spécialisées

Les résolutions des conseils d'administration des institutions spécialisées sont des décisions dont l'édiction et aussi l'exécution se fondent chacune sur un nombre de faits que l'autorité de tutelle technique tend à éviter la survenance et à défaut à pallier la réalisation en vue d'un résultat précis. Au nombre de ces faits se comptent les excès de pouvoir[125] que sont non seulement les irrégularités de la présentation et la violation des dispositions légales, réglementaires et de politiques sectorielles. Mais aussi, l'incompétence de l'auteur de l'édiction de la résolution et le désordre susceptible d'entacher sa réalisation.

D'une part s'agissant d'un cote de l'irrégularité de la présentation, celle-ci est une non-conformité à la règle qui *« résulte de l'inobservation d'une formalité requise dans la conclusion ou la rédaction d'un acte »*[126]. Ce vice de forme se rapporte à la présentation d'une décision, à son aspect extérieur et en ce sens, le législateur à l'endroit des institutions spécialisées dispose que *« les décisions du conseil d'administration prennent la forme de résolution »*[127]. Ce sont des décisions explicites, portées pour cette raison sur des supports matériels ou numériques et dont le défaut des mentions substantielles constitue inéluctablement une irrégularité de la présentation[128].

---

[124] LE ROBERT DE POCHE, *Dictionnaire de langue française*, édiction mise à jour en 2020, p. 501. LE GRAND LAROUSSE, *Dictionnaire* de langue française, op cit, p. 667.

[125] Synonyme d'outrance ou de démesure, l'excès désigne *« ce qui est de trop, ce qui en tout dépasse les bornes »* et le pouvoir à la lumière du professeur Charles EISENMANN s'entend d'un *« ensemble d'actes virtuels ou potentiels, susceptibles d'être accomplis ».* De la sorte, l'excès de pouvoir se vérifie au travers des actes et renvoie comme le soulignent Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT au *« terme générique désignant indifféremment toutes les formes d'illégalité pouvant vicier un acte administratif »*[125]. Ce concept à la lecture de Gérard Cornu s'entend globalement de l'« *ensemble des violations par l'Administration du principe de légalité ».* Cf. Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales, www.cnrtl.fr/excès, Consulté le 03 septembre 2020. CORNU (G), *Vocabulaire juridique,* op cit, p. 430. EISENMANN (C), *Cours de droit administratif,* Tome II, publié par Stéphane RIALS, Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence, 1983, p. 463. GUILLIEN (R), VINCENT (J), *Lexique des termes juridiques*, op cit, p. 844.

[126] CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, op cit, p. 576.

[127] Cf. articles 32 alinéa 2 et 65 alinéa 1 respectivement des lois n°2017/010 et n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit.

[128] Elles sont obligatoires et permettent d'ailleurs au lecteur qui en est le destinataire *« de trouver les informations essentielles pour mener à bien sa fonction ».* Par ce fait, leurs omissions peuvent en tant que telles *« entrainer l'invalidation ou l'annulation de l'acte »* considéré. Cf. KADYS (R), NISHIMATA (A), *Rédiger avec succès lettres, e-mails et documents administratifs*, Les carrés, 6ème édition, Gualino Lextenso, 2014, p. 82. MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais*, op cit, p. 292.

Au nombre de deux, il s'agit tour à tour de l'objet et de la signature. L'objet d'un document écrit est précisément ce sur quoi il porte[129]. Dans la sphère du droit, c'est le contenu d'un acte en d'autres termes, la norme édictée à l'occasion de sa rédaction[130]. Quant à la signature, il est à préciser que tout acte administratif soulignent Patrice CHRETIEN, Nicolas CHIFFLOT et Maxime TOURBE *« n'existe qu'après avoir été signé »*[131]. Eu égard à cette remarque, la signature est alors le préalable par lequel l'acte rédigé entre en vigueur. Cette seconde mention substantielle se conçoit comme un signe dont l'apposition manuscrite par son auteur lui confère l'authenticité.

De l'autre cote, la violation s'entend d'une atteinte caractérisée à une règle fondamentale[132]. Elle se décline en une erreur de droit ou de fait qui entache les résolutions des institutions spécialisées. S'agissant de l'erreur de droit, elle survient *« d'abord si l'Administration décide sans tenir compte des règles applicables, ensuite si elle a cru pouvoir rattacher sa décision à une règle qui est elle-même irrégulière ou encore ne s'applique pas à la situation en cause, enfin, si, connaissant la règle, l'Administration en a donné une interprétation erronée »*[133]. Et pour ce qui est de l'erreur de fait, elle est commise en cas de qualification erronée des faits et à défaut dans l'hypothèse d'une inexactitude ou une ineffectivité matérielle des faits censés fonder la décision administrative[134]. A l'endroit des résolutions des institutions spécialisées, l'erreur de droit ou de fait peuvent se décliner en une omission ou une inobservation des règles sensées être appliquées dans le contexte de la gestion administrative par ces dernières personnes morales. Les mentions substantielles et non substantielles qui respectivement doivent figurer dans leurs contenus.

D'autre part s'agissant d'un cote de l'incompétence, elle désigne *« l'inaptitude légale d'une autorité administrative à prendre une décision qui relève normalement d'une autre autorité »*[135]. On en parle à chaque fois qu'un agent public *« dépourvu de qualité et inhabile à décider édicte obstinément la décision en violation des règles d'habilitation préétablies »*[136]. Ce vice revêt des formes et des dimensions précises. S'agissant des formes, il en existe deux dont l'une est positive tandis-que l'autre est négative. Dans le premier cas, on parle de l'incompétence

[129] COURBET (D), *Comment rédiger un projet de recherche (thèse de doctorat, mémoire de recherche),* Aix-Marseille Université Institut de Recherche en Sciences de l'Information et de la Communication/Institut Méditerranéen des Sciences de l'Information et de la Communication, Version 3, Juin 2017, p. 4.
[130] CHAPUS (R), *Droit administratif général,* Tome 2, 15ème édition, Montchrestien, 2001, p.1039.
[131] CHRETIEN (P), CHIFFLOT (N), TOURBE (M), *Droit administratif,* Tome 1, 15ème édition Dalloz, Sirey LMD, p. 556. DUPUIS (G), GUEDON (MJ), CHRETIEN (P), *Droit administratif,*10ème édition, Sirey Université, 2007, p. 476.
[132] CORNU (G), *Vocabulaire juridique,* op cit, p. 1077.
[133] MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais*, op cit, p. 520.
[134] MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais*, op cit, pp. 521-522.
[135] VAN LANG (A), GONDOING (G), INSERGUET-BRISSET (V), *Dictionnaire de droit administratif*, 7ème édition, Sirey, 2015, p. 246.
[136] MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais*, op cit, p. 508.

positive lorsque *« l'auteur d'une décision s'est ingéré dans les attributions relevant d'une autre autorité »*[137] alors que dans le second, on parle de l'incompétence négative lorsque *« l'autorité refuse de prendre une décision qui relève normalement de ses attributions »*[138]. Et pour ce qui est des dimensions, elles se rapportent aux différents domaines dans lesquels une personne n'« *est pas habilitée à intervenir par des actions ayant des effets juridiques* »[139]. De plusieurs ordres, ils sont d'une part territorial et personnel, et d'autre part, matériel et temporel. De l'autre cote relativement à l'édiction des résolutions des conseils d'administration des institutions spécialisées, celle-ci s'articule autour de deux opérations distinctes. Il s'agit d'une part, de l'élaboration de cet acte par l'ordonnateur, et d'autre part, de son autorisation par les conseils d'administration. L'inobservation non seulement de la réalisation de l'une seulement de ces opérations par les autorités qui en sont compétentes, mais aussi de l'ordre qui prévaut dans leurs mises en œuvre constitue une irrégularité qui est sanctionnée par une désapprobation par l'autorité compétente de l'exercice de la tutelle technique.

b- L'expression de l'optimisation des actes de gestion administrative des institutions spécialisées

En raison de la dualité de sens que revêt ce moyen d'exercice, l'optimisation des actes de gestion administrative des institutions spécialisées est par conséquent abordée d'une part selon qu'elle est matérielle en d'autres mots se rapporte à la décision[140], et d'autre part, selon qu'elle est formelle c'est-à-dire concerne les *« manquements pouvant entacher l'opération »*[141] d'édiction de la résolution.

Ainsi, l'optimisation matérielle se traduit diversement par la force exécutoire qu'acquièrent les résolutions conformes à la loi, et de l'autre, par la force non exécutoire que justifient toutes celles qui sont contraires à ses dispositions. En effet, l'approbation des résolutions des conseils d'administration des institutions spécialisées leur confère le caractère exécutoire. En est qualifié de la sorte en droit administratif en général, ce qui justement *« peut être mis à exécution »*[142]. Conjugué à la troisième personne du singulier au présent de l'indicatif, le terme *peut* qui se trouve en début de cette explication dérive du verbe pouvoir qui exprime une possibilité. De la sorte, il

[137] MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais*, op cit, pp. 508-509.
[138] MBALLA OWONA (R), *Idem.*
[139] MEUNIER (B), *Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques,* op cit.
[140] MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit administratif camerounais*, op cit, p. 516.
[141] MBALLA OWONA (R), *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais*, op cit, p. 508.
[142] CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, op cit, p.

renvoie simultanément à ce qui est susceptible de se faire ou d'arriver[143], et à ce qui *«remplit les conditions nécessaires pour être, pour exister, pour se produire sans que cela implique une réalisation effective ou que l'on sache si cette réalisation a été ou sera effective »*[144]. Dans cette perspective, il sous-entend l'idée non seulement d'une aptitude, mais aussi d'une conformité certaine de la résolution approuvée aux normes qui régissent leur édiction. Quant au concept de *mis en exécution*, il dérive du verbe mettre à exécution et se traduit littéralement par *« accomplir ce qui a été préconçu par l'esprit ou la volonté »*[145]. En ce sens, il est synonyme de réalisation ou de concrétisation. En somme, le caractère exécutoire se présente comme l'aptitude qui témoigne de la résolution à son exécution. Cependant à l'oppose, le caractère non exécutoire est la négation du caractère exécutoire. De la sorte, il est reconnu aux résolutions contraires à la loi, aux règlements ainsi qu'aux orientations des politiques sectorielles. En est ainsi qualifiée, toute résolution à incidence administrative qui ne *« peut être mis(e) en exécution »*. Le caractère non exécutoire véhicule pour cela l'idée non seulement d'une inaptitude, mais aussi d'une inadéquation tant formelle que matérielle de la résolution du conseil d'administration de l'institution spécialisée à la loi, aux règlements ainsi qu'aux orientations des politiques sectorielles.

Quant à l'optimisation formelle, cette finalité se traduit d'une part, par l'observation des formalités de procédures, et d'autre part, par l'atteinte des résultats escomptés. En effet, la prescription par l'autorité de tutelle technique des résolutions des institutions spécialisées « *joue une fonction incitative* »[146]. En ce sens, Xavier DUPRE DE BOULOIS explique que « *le risque de sanction est censé inciter les destinataires d'un acte à se conformer à ses prescriptions* »[147]. Ce qui en conséquence conduit leurs auteurs à se soumettre scrupuleusement au formalisme que prévoit le législateur à cet effet à savoir l'élaboration par l'ordonnateur de l'institution spécialisée[148], puis sa proposition au vote des membres du conseil d'administration[149] ceci suivant les règles établies dans cette perspective. Et pour ce qui est de l'atteinte des résultats escomptés par l'Etat, il est à remarquer sur ce point que l'observation scrupuleuse par les institutions spécialisées des normes qui régissent l'édiction des résolutions au fondement de leurs activités conduit nécessairement à leur approbation par l'autorité de tutelle technique ainsi qu'à leur

[143] LE ROBERT DE POCHE, *Dictionnaire de langue française*, op cit, p. 534. LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, p.
[144] Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales,www.cnrtl.fr/pouvoir, Consulté le 03 septembre 2019.
[145] Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales, op cit.
[146] DUPRE DE BOULOIS (X), « Les actes administratifs unilatéraux » in GONOD (P), MELLERAY (F), YOLKA (P), (dir), *Traité de droit administratif,* Tome II Dalloz, 2011, p. 206.
[147] DUPRE DE BOULOIS (X), « Les actes administratifs unilatéraux », op cit, p. 207.
[148] Cf. alinéas 1 des article 51 et 72 des lois respectivement n°2017/010 et n°2017/011 du 12 juillet 2017, op cit.
[149] Cf. alinéas 1 des article 33 et 63 des lois respectivement n°2017/010 et n°2017/011 du 12 juillet 2017, op cit.

exécution conséquente. Ce qui logiquement conduit ces administrations à l'accomplissement des différentes missions d'intérêt général qui leur sont dévolues et surtout, selon les performances initialement reportées dans leurs documents prévisionnels respectifs.

2- La coordination sectorielle de la gestion administrative des institutions spécialisées

La coordination désigne le fait d'agencer divers éléments en vue d'obtenir un ensemble cohérent [150] alors que le terme sectorielle est relatif à un secteur à savoir ici celui précisément de l'activité[151]. Pour ce, il est question par ce concept de la cohérence de l'action publique dans les secteurs d'activités dans lesquels interviennent les institutions spécialisées. A l'instar de la précédente finalité, la poursuite de celle-ci se fonde elle aussi sur des faits (a) que la tutelle technique tend à éviter ou à pallier la survenance aux fins notamment de parvenir à un résultat précis (b).

a- Les raisons de la coordination sectorielle de la gestion administrative des institutions spécialisées

A l'analyse, la prise en considération de ceux-ci tend à éviter l'incohérence c'est-à-dire *« le manque de logique ou de cohésion »*[152] que connaitrait alors l'action publique en l'absence de la tutelle technique. Il s'agit de ce fait de la pluralité des pouvoirs publics par secteur d'attribution et aussi de l'autonomie juridique que jouissent les institutions spécialisées parmi ces acteurs publics.

L'action publique, en raison de la spécialisation fonctionnelle du travail à effectuer intervient par secteur et est globalement conduite par deux grands types d'organes qui se démarquent les uns des autres *« selon qu'ils appartiennent à l'Exécutif ou n'en font pas partie »*[153]. Ainsi d'après leurs modes de direction, il est respectivement question d'un côté des administrations ministérielles qui incarnent la centralisation et se forment comme telles de l'ensemble des services centraux et déconcentrés au fondement des ministères. Elles justifient de compétences générales et infinies sur tout le territoire de l'Etat[154] et parfois même, au-delà à l'instar des ministères des relations extérieures[155]. Et de l'autre côté, ce sont les administrations non ministérielles qui concrétisent la décentralisation et se structurent de ce fait d'organes qui n'appartiennent pas à l'Exécutif à savoir d'une part, les collectivités territoriales que sont les communes et les régions et d'autre part, les institutions spécialisées que sont les établissements publics et les sociétés à capital

[150] LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, p. 308.
[151] LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, p. 1270.
[152] LAROUSSE MAXIPOCHE, *Dictionnaire de langue française*, p. 711.
[153] CAILLOSSE (J), « Les principes généraux de l'organisation administrative », op cit, p. 160.
[154] EISENMANN (C), *Ecrits de droit administratif,* Edition Dalloz, 2013, pp. 52-53.
[155] Cf. article 172 du décret n°2013/112 du 22 avril 2013 portant organisation du Ministère de Relations Extérieures.

public. Les premières parmi ces administrations autonomes sont pourvues de compétences générales mais territorialement limitées[156], alors que les deux dernières sus-citées disposent de compétences spéciales valables sur toute l'étendue du territoire national[157].

Ainsi donc, ce sont ces deux grands types d'organes qui conduisent l'action publique au Cameroun. Cependant, leurs actions respectives sont mises en œuvre dans les mêmes secteurs d'attribution[158] que compte la vie publique. A titre d'illustration, c'est qui s'observe d'abord en matière de transport maritime où interviennent le Ministère des transports, l'Autorité Portuaire Nationale, le Conseil National des Chargeurs du Cameroun et les différents Ports Autonomes de Kribi, de Douala et de Limbé. Ensuite dans le secteur de la recherche scientifique, domaine d'activité dans lequel se rangent entre autres le Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation, l'Institut de Recherche Agricole et du Développement, l'Agence Nationale de Radioprotection, l'Institut de Recherches Médicales et d'Etudes des Plantes Médicinales, l'Institut National de Cartographie et l'Institut de Recherches Géologiques et Minières. Et enfin dans le secteur de la santé publique avec le Ministère de la Santé Publique, du Centre Hospitalier et Universitaire de Yaoundé, des Hôpitaux Gynéco Obstétriques et Pédiatriques de Douala et de Yaoundé, des Hôpitaux Généraux de Douala et de Yaoundé, du Centre National de Réhabilitation des Personnes Handicapées Cardinal Paul Emile LEGER, du Centre Pasteur du Cameroun, du Laboratoire National de Contrôle de Qualité des Médicaments et d'Expertise, de la Centrale Nationale d'Approvisionnement en Médicaments et Consommables Médicaux Essentiels. A la lumière de ces trois exemples, il s'observe de la sorte une pluralité d'administrations par secteur d'attribution.

En outre, le législateur camerounais appréhende chaque institution spécialisée comme une personne morale de droit dotée de la seule autonomie financière[159]. Cependant, malgré le défaut d'une consécration de l'autonomie administrative clairement disposée à leur égard, celle-ci s'observe néanmoins dans la pratique de la gestion des affaires qui relèvent de leurs compétences. En vertu de la loi, l'autonomie s'appréhende comme *« la capacité pour une personne morale d'administrer et de gérer librement son patrimoine propre »* en vue de la réalisation de son objet social ou alors de sa mission[160]. En ce sens, elle procède notamment par la création des normes

[156] CHAPUS (R), *Droit administratif général,* Tome I, 15ème édition, Montchrestien, 2001, p. 201.
[157] A l'instar de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale. Cf. Décret N° 2018/354 du 07 juin 2018 portant réorganisation et fonctionnement de cette structure.
[158] CHRETIEN (P), CHIFFLOT (N), TOURBE (M), *Droit administratif,* op cit, p. 218.
[159] Cf. alinéa 4 de l'article 4 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit. Cf. 8ème paragraphe de l'article 3 de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017, op cit.
[160] Cf. 2ème paragraphe de l'article 4 et 4ème paragraphe de l'article 4 respectivement des lois n°2017/010 et n°2017/010 du 12 juillet 2017, op cit.

juridiques en exécution des lois de l'Etat ceci pour la gestion des intérêts locaux et spéciaux[161]. Ainsi en raison de cette capacité, ces administrations autonomes sont chacune susceptibles de poser des actes et de mettre en œuvre les opérations relatives à la fois à leurs édictions et exécutions respectives. Ce qui logiquement impliquerait une réelle incohérence de l'action publique en l'absence de la tutelle technique qui les maintiennent dans le respect de la loi. En effet, l'Administration dans la diversité des organes qui la structurent se trouve soumise au principe de la légalité qui se traduit dans la pratique par une exigence de conformité[162] ou *« de non contrariété entre les actes édictés par l'Administration et les normes qui leur sont supérieures »*[163]. Alors dans cette situation, il incombe logiquement à la tutelle technique de s'assurer du respect effectif par les institutions spécialisées, des normes juridiques qui leur sont applicables dans la conduite ainsi que l'exécution des taches d'intérêt public dont l'Etat s'est dessaisies à leur égard.

b- La finalité de la coordination sectorielle de la gestion administrative institutions spécialisées

La cohérence, telle est alors ce qui singularise l'action publique dans un secteur d'activité soumis à la tutelle technique de l'Etat. Ce résultat s'observe à des niveaux distincts à savoir d'une part la cohérence des différentes gestions administratives des institutions spécialisées entre elles, et d'autre part, la cohérence de la gestion administrative des institutions spécialisées à l'action de l'Etat dans un secteur donné.

Dans le premier cas, cette cohérence se rapporte aux actes susceptibles d'être posés par les institutions spécialisées chacune dans sa sphère de compétences. De la sorte, en conformité à la loi, aux règlements ainsi qu'aux orientations politiques sectorielles faites par le Gouvernement, les activités de ces derniers organes autonomes sont soit équivalentes entre elles, soit circonscrites dans un domaine dans lequel celles-ci s'emboîtent, se complètent et se conforment les unes des autres aux différents référents textuels auxquels elles sont soumises. Ce qui induit notamment une unité formelle, matérielle et aussi finaliste des activités en question par toutes les institutions spécialisées qui interviennent dans un secteur donné. C'est alors ainsi qu'il s'observe d'une part, une identité certaine des activités dans les secteurs du transport maritime, de l'enseignement supérieur et de la santé publique respectivement entre les ports autonomes de Limbé, de Douala et de Kribi, entre les différentes universités d'Etat et entre les Centres Hospitaliers Régionaux du

[161] NGONO TSIMI (L), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales : l'exemple du Cameroun*, Thèse pour l'obtention du doctorat en droit public, Université Paris Est Créteil Val De Marne, Septembre 2010, p. 168.
[162] CHAPUS (R), *Droit administratif général*, op cit, p. 1011.
[163] DUPUIS (G), GUEDON (M-J), CHRETIEN (P), *Droit administratif*, op cit, p. 89. CHRETIEN (P), CHIFFLOT (N), TOURBE (M), *Droit administratif*, p. 116.

Cameroun. D'abord s'agissant du transport maritime, il est uniformément prévu que les trois ports autonomes que compte le Cameroun assure chacun *« la gestion, la promotion et le marketing du port »*[164] en vertu desquels ils sont tous chargés entre autres *« - de la coordination générale des activités portuaires; - des travaux d'équipement, d'extension, d'amélioration, de renouvellement, de reconstruction, d'entretien et de développement dudit port et de ses dépendances, ainsi que de la création et de l'aménagement des zones industrielles portuaires; - de la coordination des activités industrielles et commerciales relatives à l'exploitation portuaire… »*[165]. Ensuite pour ce qui est de l'enseignement supérieur, les règlements prévoient à juste titre que les dix universités d'Etat ont pour missions entre autres *« - d'élaborer et de transmettre les connaissances, - de développer la recherche et la formation des hommes, - de procurer l'accès à la formation supérieure à tous ceux qui en ont la vocation et la capacité, - de concourir à l'appui au développement et à la promotion sociale et culturelle … »*.[166] Et enfin relativement à la santé publique, les textes en ce sens disposent que chacun des dix Centres Hospitaliers Régionaux que compte le Cameroun *« assure une mission générale de service public »*[167] en raison de laquelle ils sont tous chargés entre autres *« - de dispenser les soins médicaux spécialisés et de nursing de haut niveau et de qualité, - de contribuer à la mise en œuvre des programmes prioritaires de santé, - de développer et de mettre en œuvre le plan de formation continue du personnel hospitalier conformément au canevas défini par le niveau central »*[168].

Et d'autre part, il se constate une réelle complémentarité dans la mise en œuvre des activités sectorielles. Tel est notamment ce qui s'observe entre autres dans les secteurs de l'eau et de l'électricité, des hydrocarbures et même aussi de la recherche scientifique. Ainsi d'abord dans le secteur de l'électricité, l'Electricity Development Corporation (EDC) assure *« la gestion de tous les ouvrages hydroélectriques et de stockage de l'eau pour la production de l'électricité »*[169] alors

[164] Cf. alinéa 1 de l'article 3 du décret n°2019/267 du 29 juin 2016 portant réorganisation du Port Autonome de Kribi, alinéa 1 de l'article 6 du décret n°2020/249 du 05 mai 2020 portant réorganisation du port autonome de Limbé, alinéa 1 de l'article 7 du décret n°2019/034 du 24 janvier 2019 portant réorganisation du Port Autonome de Douala

[165] Cf. alinéa 1 de l'article 3 du décret n°2019/267 du 29 juin 2016, alinéa 1 de l'article 6 du décret n°2020/249 du 05 mai 2020, alinéa 1 de l'article 7 du décret n°2019/034 du 24 janvier 2019, op cit.

[166] Cf. Article 6 du décret n°2022/009 du 06 janvier 2022 portant organisation administrative et académique de l'université d'Ebolowa. Lire aussi le décret n°2008/281 du 09 août 2008 portant organisation administrative et académique de l'université de Maroua, le décret n°2022/008 du 06 janvier 2022 portant organisation administrative et académique de l'université de Bertoua, décret n°93/030 du 19 janvier 1993 portant organisation administrative et académique de l'université de Douala…

[167] Cf. alinéa 1 de l'article 4 du décret n°2022/013 du 07 janvier 2022 portant création, organisation et fonctionnement des Centres Hospitaliers Régionaux.

[168] Cf. alinéa 1 de l'article 4 du décret n°2022/013 du 07 janvier 2022, op cit.

[169] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022, Octobre 2023, p. 84.

qu' *« à travers entre autres, la définition du profil tarifaire des activités de transport et de gestion de réseaux de transport »*[170], sa régulation *« est exercée par l'Agence de Régulation du Secteur de l'Electricité (ARSEL) »*[171] qui assume par ailleurs des *« missions de contrôle et de suivi des activités des opérateurs du secteur de l'électricité »*[172]. La Société Nationale de Transport d'Electricité (SONATREL) s'occupe de la livraison de cette ressource et sa distribution quant à elle incombe non seulement à l'Agence d'Electrification Rurale (Aer) dont la mission *« concourt à l'amélioration de l'accès à l'électricité des ménages ainsi que les opérateurs économiques des zones rurales à partir de l'énergie solaire et/ou les minicentrales hydroélectriques »*[173]. Mais aussi à la Société Camerounaise d'Electricité (SOCADEL) principalement dans les zones urbaines[174]. Ensuite dans le secteur des hydrocarbures, la Société Nationale de Raffinage (SONARA) *« a pour mission d'exploiter une raffinerie de pétrole brut pour satisfaire les besoins du marché camerounais en produits pétroliers »*[175] mais se trouve actuellement *« cantonnée à l'activité d'importation des produits pétroliers »*[176] alors que la Société Camerounaise des Dépôts Pétroliers (SCDP) est *« le bras séculier de l'Etat en matière de stockage et de sécurisation des produits pétroliers en vue de leur distribution sur le territoire camerounais »*[177] et la Caisse de Stabilisation des Prix des Hydrocarbures (CSPH) *« assure sa mission de régulateur des prix des produits pétroliers pour garantir l'approvisionnement régulier des stations de distribution »*[178] . Et enfin

[170] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022, op cit, p. 83.
[171] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022, op cit.
[172] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022, op cit, p. 91.
[173] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022, op cit, p. 94.
[174] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022, op cit, p. 83
[175] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022, op cit, p. 75.
[176] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022, op cit.
[177] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022, op cit, p. 79.
[178] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022, op cit, p. 72.

dans le domaine de la recherche scientifique, il se compte une pluralité d'acteurs institutionnels qui accomplissent chacun une tache précise. Entre autre dans cette sphère, L'Institut National de la Cartographie (INC) est notamment chargé *« de contribuer à la mise en place d'un recueil d'informations qui améliore la connaissance du territoire national et oriente les actions des différents acteurs de développement »*[179]. A ses côtés dans ce secteur se comptent une pluralité d'acteurs institutionnels dont les désignations individuelles renseignent explicitement sur leurs raisons d'être en ce domaine. Il en est de ce fait de l'Institut de Recherche Agricole pour le Développement (IRAD), de l'Institut de Recherches Géologiques et Minières (IRGM), de l'Institut de Recherches Médicales et d'études des Plantes Médicinales (IMPM).

Et dans un second cas, cette seconde cohérence se traduit par une unité matérielle et finaliste de l'action conjuguée de l'Etat et de ses nombreux démembrements dont les différentes administrations harmonisées pour certaines et complémentaires pour d'autres portent globalement sur un même objet et tendent toutes vers un objectif commun. Cette finalité est d'ailleurs la résultante d'une triple action de la tutelle technique. En effet, chaque « *Ministère* » au Cameroun « *est placé sous l'autorité d'un Ministre* »[180] lequel en sa qualité de *« responsable de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique du Gouvernement* »[181] est à ce titre entre autres *« chargé de la coordination »*[182] de la promotion des activités qui relèvent de son secteur d'attribution. Par ailleurs, le législateur dispose que les établissements publics et les sociétés à capital public créés par l'Etat *« sont placés sous la tutelle technique du ou des départements ministériels dont relève leur secteur d'activité »*[183]. Ainsi en vertu de ces dispositions, c'est cet organe qui en amont oriente la conduite par les institutions spécialisées des activités qui leur sont confiées et en aval, elle s'assure à la fois de leur légalité et de leur coordination.

---

[179] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022, op cit, p. 234.

[180] Cf. alinéa 2 de l'article 1 Décret n°2005/091 du 29 mars 2005 portant organisation du Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation, Décret n°2012/381 du 29 mars 2012 portant organisation du Ministère des Arts et de la Culture, Décret n°2012/433 du 1er octobre 2012 portant organisation du Ministère de lEnseignement Suprérieur, Décret n°2013/093 du 3 avril 2013 portant organisation du Ministère de la Santé Publique…

[181] Cf. alinéa 2 de l'article 1 Décret n°2005/091 du 29 mars 2005 portant organisation du Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation, Décret n°2012/381 du 29 mars 2012 portant organisation du Ministère des Arts et de la Culture, Décret n°2012/433 du 1er octobre 2012 portant organisation du Ministère de l'Enseignement Suprérieur, Décret n°2013/093 du 3 avril 2013 portant organisation du Ministère de la Santé Publique…

[182] Cf. Décret n°2012/381 du 29 mars 2012 portant organisation du Ministère des Arts et de la Culture, Décret n°2005/091 du 29 mars 2005 portant organisation du Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation, Décret n°2013/093 du 3 avril 2013 portant organisation du Ministère de la Santé Publique…

[183] Cf. alinéa 8 de l'article 2 et alinéa 1 de l'article 5 respectivement de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017 et de la de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017, op cit.

A titre d'illustration de cette cohésion, la Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 dispose que *« Le Cameroun se donne pour ambition d'assurer son autosuffisance alimentaire… »* [184] . Allant dans ce sens dans son rapport, la Commission Technique de Réhabilitation des Entreprises du Secteur Public et Parapublic souligne justement que *« garantir une autosuffisance et une sécurité alimentaire pour les citoyens demeurent un objectif contenu dans les différentes politiques publiques au Cameroun »*[185]. Et toujours dans le même texte, il est mentionné que le Gouvernement *« afin d'atteindre cet objectif, vise l'accroissement de la production alimentaire »*[186]. Telle est alors la politique et l'orientation que se fixe le Gouvernement et dont la mise en œuvre procède par la signature de Contrats d'Objectif Minimum par l'Etat représenté par la tutelle technique avec les institutions spécialisées à l'instar de la Cameroon Development Corporation (CDC), de l'Agence de Promotion des Petites et Moyennes Entreprises (APME), et de la Société de Développement du Cacao (SODECAO). En effet en ce sens, l'APME *« a bénéficié en 2021 d'un concours financier de l'Etat à travers la signature d'un Contrat d'Objectif Minimum (COM) d'un montant de FCFA 1 140 000 000, qui lui a permis entre autres de disposer d'un nouveau plan de développement sur la période 2022-2026 »*[187]. A l'égard de la CDC, il est mentionné qu'*« un Contrat d'Objectif Minimum (COM) a été signé en 2022 entre l'Etat et la Cameroon Development Corporation (CDC). Cette convention en cours d'exécution, financée par l'Etat du Cameroun à hauteur de FCFA 3 297 000 000 TTC avait pour objectif d'acquérir des équipements, en vue de la relance de la filière banane »*[188]. Quant à la SODECAO, elle *« a bénéficié en 2021 pour le financement de ses besoins prioritaires, d'un concours financier de l'Etat à travers la signature d'un Contrat d'Objectif Minimum (COM), d'un montant de F CFA 1 204 226 706 »*[189]. A cela s'ajoutent différents types de subventions octroyées par la tutelle aux

[184] MINISTERE DE L'ÉCONOMIE, DE LA PLANIFICATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, *Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 pour la transformation structurelle et le développement inclusif,* SND30, Janvier 2020, p. 24.

[185] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, *Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022,* op cit, p. 21.

[186] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, *Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022,* op ci.

[187] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, *Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022*, op cit, p. 169.

[188] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, *Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022*, op cit, p. 26.

[189] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, *Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022*, op cit, p. 35.

institutions spécialisées dans les productions agricoles, animales et halieutiques. Dans ce registre se comptent entre autres l'Institut de la Recherche Agricole pour le Développement (IRAD) et le Centre National d'Etudes et d'Expérimentation du Machinisme Agricole (CENEEMA), le Laboratoire National Vétérinaire (LANAVET) et la Société de Développement et d'Exploitation des Productions Animales (SODEPA), et la Mission de Développement de la Pêche Artisanale et Maritime (MIDEPECAM)[190]. Ce sont ces concours financiers qui sous-tendent le fonctionnement, l'investissement et l'exploitation de ces dernières administrations dont les actes juridiques effectivement posés dans ces différents contextes sont précisément ceux ayant reçus l'approbation de la tutelle technique au terme d'une vérification préalable. Ainsi pour cette raison, ces actes juridiques effectivement posés ne sauraient alors l'être pour un objet et une finalité contraires à ceux définis et poursuivie par la tutelle technique. C'est d'ailleurs ce qui se déduit au sujet de la SODECAO à l'égard de laquelle il est rapporté qu'*« En outre, avec l'appui de la subvention d'investissement, elle a acquis dix (10) motos pour l'encadrement des cacaoculteurs, quatre (04) tracteurs pour le transport des terres fumistes. Elle a également produit 210 264 cabosses semences contre 187 000 en 2021, et 5 256 600 plants de cacaoyers, contre 5 000 000 en 2021, et créé neuf (09) ha de nouveaux champs semenciers. Les ressources de la Redevance à l'exportation du cacao (RECC) ont permis la distribution des plants de cacaoyers et la mise en place d'un dispositif d'arrosage du champ semencier d'Abong Mbang la création et l'entretien de 106 pépinières »*[191]. Ce sont là, des actes posés tels que voulu par la tutelle technique et ceci conformément à la loi, aux règlements en vigueur ainsi qu'aux orientations des politiques publiques d'où la cohérence de la gestion administrative des institutions spécialisées à l'action de l'Etat dans un secteur donné.

Conclusion

En définitive à la question de savoir en quoi consiste la tutelle technique de l'Etat sur les institutions spécialisées en droit public au Cameroun, il est permis de répondre en considération à la fois de sa fonction et de sa substance qu'il s'agit d'un contrôle de légalité qui se décline d'une part en une vérification et d'autre part en une sanction de la gestion administrative des institutions décentralisées. Pour ce, c'est un ensemble de vérifications dont les conclusions conséquentes commandent des sanctions qui tendent à soumettre la gestion administrative des institutions spécialisées dans les conditions de satisfaction de l'intérêt public général.

---

[190] *« Une subvention d'environ dix milliards (10 milliards) de FCFA a été accordée à l'IRAD pour la recherche et la culture du blé au niveau national »*. COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, *Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022*, op cit, p. 21. Lire aussi les pages 35- 38, 39-44, 47, 52.

[191] COMMISSION TECHNIQUE DE REHABILITATION DES ENTREPRISES DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC, *Rapport sur la situation des Entreprises Publiques et des Etablissements publics au 31 décembre 2022*, op cit, p. 37.

Le préfet camerounais face au maintien de l'ordre public

The Cameroonian Prefect and the Maintenance of Public Order

Par :

NOUDJIGUMEN ELIAS

Doctorant en droit public

Administrateur civil principal

Sous-préfet de Touboro

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

Résumé :

Dépositaire de l'autorité de l'État dans le département, le Préfet camerounais occupe une position singulière dans le dispositif de maintien de l'ordre public. Armé de la police administrative générale et de polices spéciales sectorielles, il dispose en outre d'un arsenal de moyens juridiques et matériels considérable. La présente étude, fondée sur le droit positif camerounais et la jurisprudence de la Cour Suprême, démontre que cette puissance ordinaire repose sur une double assise : l'étendue des domaines de la police administrative, amplifiée par l'émergence d'un ordre public immatériel, et la densité d'un arsenal de moyens normatifs et coercitifs placé sous son autorité fonctionnelle. Loin d'être un simple gardien de l'ordre matériel, le Préfet est à la fois normateur, préventeur, coordinateur et commandant opérationnel des forces de sécurité, faisant de lui le véritable pivot d'un maintien de l'ordre public structurellement favorable à la puissance publique.

Mots-clés : Préfet – Ordre public – Police administrative générale – Police administrative spéciale – Libertés publiques – Moyens matériels.

Abstract:

As the representative of state authority in the department, the Cameroonian Prefect occupies a unique position within the system for maintaining public order. Backed by the general administrative police and specialized sectoral police forces, he also has at his disposal a considerable arsenal of legal and material resources. This study, based on Cameroonian positive law and the case law of the Supreme Court, demonstrates that this ordinary authority rests on a twofold foundation: the scope of the administrative police's jurisdiction, expanded by the emergence of an intangible public order, and the breadth of a range of normative and coercive measures placed under his functional authority. Far from being a mere guardian of material order, the Prefect serves as a regulator, preventative authority, coordinator, and operational commander of the security forces, making him the true linchpin of a public order system that is structurally favorable to the public authority.

Keywords: Prefect – Public order – General administrative police – Special administrative police – Civil liberties – Material resources.

Introduction

Il n'est pas, dans le panorama des institutions administratives contemporaines, de figure qui concentre autant de tensions constitutives que celle du Préfet. Agent de l'État et gardien des libertés publiques, autorité de police et représentant du gouvernement, subordonné hiérarchique et décideur autonome, le Préfet incarne à lui seul la contradiction fondatrice des États modernes. Il doit garantir l'ordre sans lequel la liberté est illusoire, sans pour autant sacrifier la liberté au nom de laquelle cet ordre est censé exister. Dans le contexte camerounais, cette tension prend une forme particulièrement aiguë en raison d'une histoire institutionnelle marquée par la primauté structurelle de la sécurité sur la liberté.

Défini par le décret n°2008/377 du 12 novembre 2008 comme le « dépositaire de l'autorité de l'État dans le département », le Préfet est investi d'une mission permanente et générale de coordination en matière sécuritaire. Aux termes de l'article 36 alinéa 1 du même décret, « il veille au maintien de l'ordre, à l'exécution des lois, des règlements et décisions du Gouvernement ».[192] La loi n°90/054 du 19 décembre 1990 relative au maintien de l'ordre public précise quant à elle que ses dispositions visent à « préserver l'ordre public ou de le rétablir quand il a été troublé ».[193] Ces deux textes fondateurs condensent l'essentiel de la philosophie de la fonction préfectorale dans sa dimension sécuritaire.

L'institution est traversé par un paradoxe structurel exprimée par le fait que la préoccupation première du pouvoir est de maintenir et de rétablir l'ordre public tout en s'imposant à l'ensemble de la formation sociale formule qui désigne la logique profonde d'un État qui n'a pas encore achevé sa conversion aux exigences de l'État de droit. Le droit de la police administrative a ainsi été caractérisé par la doctrine camerounaise comme « le service prioritaire des intérêts de la puissance publique »,[194] ce qui confère à son principal détenteur, le Préfet, une puissance opérationnelle sans équivalent dans les systèmes d'administration territoriale libéraux.

La présente étude s'inscrit dans la continuité des travaux pionniers du Professeur ATEMENGUE Jean de Noël,[195] dont les analyses ont posé les bases d'une théorisation rigoureuse de la police administrative camerounaise. Elle mobilise également les apports de la doctrine

[192]Décret n°2008/377 du 12 novembre 2008 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives, article 36 alinéa 1.
[193]Loi n°90/054 du 19 décembre 1990 relative au maintien de l'ordre public, article 1er.
[194]BEYEGUE BOULOUMEGUE (E. G.), *La police administrative au Cameroun : Contribution à l'étude de l'évolution du droit administratif*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé, 2014, p. 3.
[195]ATEMENGUE (J. de N.), *La police administrative au Cameroun : Recherches sur le maintien de l'ordre public*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, 1995.

comparative française et des études institutionnelles sur le corps préfectoral, afin d'identifier les spécificités du modèle camerounais par rapport au modèle napoléonien qui l'a inspiré.

La problématique centrale de cette étude peut se formuler ainsi : dans quelle mesure la puissance ordinaire du Préfet camerounais dans le maintien de l'ordre public, c'est-à-dire en dehors de tout régime de crise formellement déclaré, atteint-elle une dimension systémique qui excède les standards ordinaires des systèmes libéraux ? En d'autres termes, comment comprendre que les pouvoirs préfectoraux en temps normal présentent déjà les caractéristiques d'une puissance extraordinaire ?

L'hypothèse qui structure cette analyse est que le Préfet constitue, en temps normal, le pivot opérationnel d'un dispositif de maintien de l'ordre amplement armé, reposant sur une double assise cumulative : d'une part, la maîtrise d'un champ matériel de la police administrative dont les contours sont indéterminés et croissants : de la trilogie classique jusqu'à l'ordre public immatériel, en passant par la densité des polices spéciales ; d'autre part, la disposition d'un arsenal de moyens juridiques et matériels considérable qui fait de lui à la fois normateur, préventeur et commandant opérationnel des forces de sécurité. Cette puissance systémique repose enfin sur un déséquilibre structurel en faveur de l'autorité déconcentrée, héritage d'une histoire administrative marquée par la primauté de l'ordre sur la liberté.

L'analyse de l'étude portant sur le préfet face au maintien de l'ordre public au Cameroun conduit nécessairement à l'option de la méthode juridique à travers la dogmatique et la casuistique, c'est-à-dire à l'étude des textes qui encadrent les pouvoirs de police du préfet dans le maintien de l'ordre public en droit positif camerounais. Mais aussi et surtout à l'examen de la jurisprudence en la matière dans ce pays.

Pour vérifier cette hypothèse, l'étude examinera successivement la maîtrise préfectorale des domaines de la police administrative (I), avant d'analyser l'arsenal de moyens d'action qui en assure la traduction opérationnelle (II).

I- UNE MAÎTRISE ÉTENDUE DES DOMAINES DE LA POLICE ADMINISTRATIVE

La police administrative constitue l'armature première des compétences préfectorales. Elle désigne, pour reprendre la formule classique du Professeur PICARD, « la fonction disciplinaire de l'institution primaire libérale »,[196] c'est-à-dire la fonction de réalisation de l'ordre public. En droit camerounais comme en droit français, cette fonction se décline selon deux registres complémentaires : la police administrative générale, qui embrasse la totalité des interventions

[196]PICARD (E.), *La notion de police administrative*, coll. « Bibliothèque de droit public », LGDJ, Paris, 1984, p. 489.

tendant à préserver les conditions minimales de la vie en société (A), et les polices administratives spéciales, qui déclinent cette compétence générale dans des secteurs particuliers, notamment celui des libertés publiques (B).

A- La police administrative générale : une compétence à contenu indéterminé

La police administrative générale se définit par son but plutôt que par ses moyens. Selon CHAPUS, elle tend à « assurer le maintien de l'ordre public dans les différents secteurs de la vie sociale et cela, autant que possible en prévenant les troubles qui pourraient l'atteindre, sinon en y mettant fin ».[197] Elle « fait partie du fonctionnement de l'Administration et non de son organisation »,[198] et englobe des compétences dont l'indétermination est précisément la source de la puissance préfectorale. L'ordre public lui-même a été appréhendé comme « l'ensemble des conditions minimales de la vie en société »,[199] ce qui en fait simultanément un objectif à atteindre et une limite à ne pas franchir.

1- La trilogie classique et ses dérives au Cameroun

L'ordre public matériel repose sur une trilogie héritée de la loi municipale française du 4 avril 1884 : sécurité, tranquillité et salubrité publiques. Le Doyen HAURIOU en a posé le socle théorique en définissant l'ordre matériel et extérieur comme « l'ordre matériel de voirie, de circulation, de salubrité, l'ordre dans les lieux publics ».[200] Ces trois composantes constituent « les conditions élémentaires de la vie en société »[201] et forment la justification première des pouvoirs de police préfectoraux.

La sécurité publique, première composante, vise à protéger les personnes et les biens contre les risques d'accident et les atteintes physiques. Aux termes de l'article 36 alinéa 2 du décret de 2008, le Préfet « dispose des forces de police, de la gendarmerie et de l'armée dans les conditions fixées par les textes en vigueur »,[202] traduction institutionnelle d'une compétence qui est à la fois préventive et répressive. La doctrine a souligné que cette dualité est « difficilement distincte » en droit camerounais,[203] les forces de police relevant d'une même autorité fonctionnelle pour des missions qui débordent la distinction théorique entre police administrative et police judiciaire. La tranquillité publique vise quant à elle « les rixes et les tapages de la voie publique, les

[197]CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, t. 1, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2001, p. 697.
[198]GUESSELE ISSEME (L.-P.), *L'apport de la Cour Suprême au droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Yaoundé II, 2010, p. 597.
[199]RIVERO (J.) et WALINE (J.), *Droit administratif*, 20e éd., Dalloz, Paris, 2004, p. 9.
[200]HAURIOU (M.), *Précis élémentaire de droit administratif*, 12e éd., Sirey, Paris, 1933, p. 549.
[201]HAURIOU (M.), *Principes de droit public*, 1910, p. 653.
[202]VEDEL (G.) et DEVOLVÉ (P.), *Droit administratif*, t. 1, Thémis, 12e éd., 1992, p. 31.
[203]DE LAUBADÈRE (A.), VENEZIA (J.-C.) et GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, t. 1, 13e éd., LGDJ, Paris, 1994, p. 699.

attroupements, les manifestations »,[204] et bénéficie d'une consécration constitutionnelle dans le préambule de la Constitution du 18 janvier 1996 aux termes duquel « tout homme a le droit de se fixer en tout lieu et de se déplacer librement, sous réserve des prescriptions légales relatives à l'ordre, à la sécurité et à la tranquillité publics ».[205]

Une anomalie structurelle caractérise la réception de cette trilogie en droit camerounais. Le juge administratif y présente une tendance à la dissociation terminologique, traitant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité comme des notions indépendantes plutôt que comme des composantes d'un concept unitaire. GUIMDO DONGMO a documenté ce phénomène à travers le dépouillement systématique de 54 ordonnances de référé rendues de 1976 à 2000, révélant que « le juge administratif se borne à invoquer l'ordre public ou un de ses aspects comme si le concept était évident, et sans jamais éprouver le besoin de le circonscrire avec exactitude ».[206] Sur 54 décisions analysées, le juge n'a véritablement analysé le rapport au maintien de l'ordre public que dans 10 d'entre elles.[207] Ce laconisme jurisprudentiel constitue en pratique un blanc-seing accordé au Préfet : l'invocation de l'une quelconque des composantes de la trilogie suffit à paralyser le contrôle juridictionnel.

La salubrité publique mérite une mention particulière en raison de sa position singulière dans le système camerounais. En principe compétence principale du maire — l'article 157 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des Collectivités territoriales décentralisées confie à la commune les missions d'alimentation en eau potable, de nettoiement, de lutte contre l'insalubrité et les pollutions —, elle est également accessible au Préfet par le mécanisme de la substitution en cas de carence municipale.[208] La jurisprudence administrative a expressément confirmé que la salubrité publique représente une composante de l'ordre public dans l'ordonnance de référé Nguessie Joseph c/ État du Cameroun (CUY).[209] Avec la crise sanitaire liée à la Covid-19, cette composante a pris une dimension nouvelle susceptible de « légitimer en droit interne l'exercice de pouvoirs de crise »,[210] élargissant encore davantage le champ d'intervention préfectorale.

---

[204]NGAHNA MANGMADI (E. D.), *L'articulation des pouvoirs de police administrative des autorités publiques locales au Cameroun*, Mémoire de Master, Université de Dschang, 2018, p. 10.
[205]NOUDJIGUIMEN (E.), *Les pouvoirs de police du Préfet dans le cadre des opérations du maintien de l'ordre public au Cameroun*, Mémoire de Master, ENAM, Yaoundé, 2018, p. 8.
[206]MESSING (J.-L.), *La problématique du maintien de l'ordre dans les États d'Afrique noire francophone : Le cas du Cameroun,* Thèse de Doctorat de 3e cycle, Université de Yaoundé, 1988, p. 45.
[207]Préambule de la Constitution du 18 janvier 1996.
[208]MAKOUGOUM (A.), *Ordre public et libertés publiques en droit public camerounais. Contribution à l'étude de la construction de l'État de droit au Cameroun depuis 1990,* Thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, 2006, p. 14.
[209]GUIMDO DONGMO (B. R.*), Le juge administratif camerounais et l'urgence, Thèse de doctorat d'État*, Université de Yaoundé II-Soa, 2004, p. 312.
[210]*Ibid*., p. 380.

2- L'émergence d'un ordre public immatériel amplificateur de pouvoir

Si la trilogie classique forme le socle des compétences préfectorales, la doctrine et la jurisprudence ont progressivement dégagé un ordre public immatériel qui embrasse des valeurs morales, esthétiques et les droits fondamentaux de la personne. VINCENT-LEGOUX a relevé l'unité fonctionnelle qui persiste malgré la diversité conceptuelle : « si l'on appréhende rapidement au moins une unité fonctionnelle de la notion d'ordre public, la diversité de son champ d'action engendre des doutes sur son unité conceptuelle ».[211] L'ordre public tend ainsi à devenir « un ordre immatériel »[212] dont chaque nouvelle composante élargit corrélativement le champ d'intervention préfectorale.

La moralité publique constitue la première composante immatérielle. Elle se distingue en droit camerounais du modèle français par son fondement textuel. Alors qu'en France la moralité publique est une création exclusivement prétorienne, illustrée par les arrêts Société des films Lutétia de 1950[213] et Club indépendant chalonnais de 1924,[214] le droit camerounais lui a conféré une base textuelle explicite : l'article 2, alinéa 1 (f) du décret n° 2022/354 du 09 août 2022 fixant les modalités d'exercice de la police municipale inclut parmi les missions de police la prise des « mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique ».[215] Cette base textuelle amplifie la portée de la compétence préfectorale en matière de moralité, car elle ne nécessite pas, comme en France, une interprétation jurisprudentielle audacieuse. La doctrine a cependant mis en garde contre le risque d'instrumentalisation politique de cette composante, dont les contours subjectifs peuvent servir à justifier des restrictions arbitraires aux libertés fondamentales.

La dignité humaine constitue la seconde composante immatérielle. En France, l'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge rendu par le Conseil d'État le 27 octobre 1995 a constitué un tournant majeur en consacrant la dignité humaine comme « une composante de l'ordre public »,[216] distincte de la moralité publique en ce qu'elle se fonde sur les droits fondamentaux de la personne. L'on a souligné que cette décision consacre « une quatrième composante à l'ordre public, à savoir la dignité humaine ».[217] La transposition de cette composante en droit camerounais est opérée par

[211] ABA'A OYONO (J. C.), « Note sur l'affaire Mama Biloa Sandrine c/ Université de Ngaoundéré », *Juridis Périodique*, 2002, n°51, p. 27.
[212] GUIMDO DONGMO (B. R.), *op. cit*., p. 381.
[213] CE, 18 novembre 1950, Société de films Lutétia, Rec. Lebon.
[214] CE, 7 novembre 1924, Club indépendant chalonnais.
[215] NGAHNA MANGMADI (E. D.), *La légalité de crise en droit public camerounais, Thèse de doctorat en Droit public*, Université de Dschang, 2021, p. 127.
[216] VINCENT-LEGOUX (M.-C.), *L'ordre public, étude de droit comparé interne,* PUF, Paris, 2001, p. 13.
[217] GUIMDO DONGMO (B. R.), « L'ordre public notionnel : à propos d'une notion changeante et redoutable », *Juridis Périodique*, n° 58, 2004.

le préambule de la Constitution de 1996, qui affirme que « tout homme a droit à la vie, à l'intégrité physique et morale », [218] et par la jurisprudence de la Cour Suprême dans l'affaire SYNFONDAECAM c/ SNEAEC qui a fait de la protection de la liberté d'association une exigence de l'ordre public lui-même.[219]

L'émergence de l'ordre public immatériel produit un effet amplificateur sur les compétences préfectorales : la notion d'ordre public élargie permet au Préfet de fonder des interventions dans des domaines (spectacles, publications, comportements publics) dont le rapport à l'ordre matériel était difficilement établissable. [220] La réception de ce concept en droit camerounais s'est effectuée « dans un sens plutôt favorable aux pouvoirs publics »,[221] ce qui signifie que l'ordre public immatériel risque de constituer un facteur supplémentaire d'extension des pouvoirs préfectoraux au détriment des libertés, plutôt que l'instrument de leur protection que la jurisprudence Morsang-sur-Orge avait envisagé.

B- Les polices administratives spéciales : un encadrement autoritaire des libertés publiques

À côté de la police administrative générale, le Préfet est investi de polices administratives spéciales dont la prolifération a accompagné la libéralisation politique de 1990. La formule synthétique selon laquelle « là où il y a réglementation d'une activité, il y a police administrative spéciale »[222] traduit leur inépuisable expansion. En droit camerounais, la distinction entre police générale et polices spéciales est « extrêmement floue et particulièrement difficile à établir »,[223] contribuant à faire de la police administrative « une notion fourre-tout, un concept obèse »[224] au service de la puissance publique.

1- La session des libertés de 1990 : libéralisme formel, autoritarisme matériel

L'année 1990 constitue un moment fondateur dans l'histoire des polices spéciales au Cameroun. La « session des libertés » de décembre a vu l'adoption d'une série de lois libérales (loi n°90/053 sur la liberté d'association, loi n°90/055 sur les réunions et manifestations publiques, loi n°90/052 sur la liberté de communication sociale, loi n°90/056 sur les partis politiques) [225]

[218]BONNET (B.), « L'ordre public en France : de l'ordre matériel et extérieur à l'ordre public immatériel. Tentative de définition d'une notion insaisissable », in DUBREUIL (C.-A.) (dir.), *L'ordre public*, Cujas, Paris, 2013, pp. 119 et s.
[219]CS/AP, Arrêt n°1/A du 27 avril 2000, *SYNFONDAECAM, État du Cameroun (MTPS) c/ SNEAEC*.
[220]GUESSELE ISSEME (L.-P.), *op. cit*., p. 616.
[221]ARMAND (G.), « L'ordre public de protection », *R.R.J*., n° 3, 2004, pp. 1583-1602.
[222]Article 2, alinéa 1 (f) du Décret n° 2022/354 du 09 août 2022 fixant les modalités d'exercice de la police municipale.
[223]CE, 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, Rec. Lebon, RFDA 1995, p. 1204.
[224]MAKOUGOUM (A.), *op. cit*., p. 12.
[225]Loi n°90/053 du 19 décembre 1990 portant sur la liberté d'association ; loi n°90/055 du 19 décembre 1990 portant régime des réunions et des manifestations publiques ; loi n°90/052 du 19 décembre 1990 relative à la liberté de communication sociale ; loi n°90/056 du 19 décembre 1990 sur les partis politiques.

formellement substituant le régime de la déclaration préalable à celui de l'autorisation préalable dans plusieurs domaines.

Mais cette libéralisation formelle a été mise en perspective par la doctrine dans des termes qui en révèlent les limites structurelles. DJILA a qualifié le résultat de « libéralisme formel » coexistant avec un « autoritarisme matériel incontestable »,[226] formule reprise et développée par BEYEGUE BOULOUMEGUE qui note que « les aspects libéraux de la police administrative au Cameroun sont relatifs essentiellement aux sources du droit y relatif et aux procédés employés, marqués par une nette amélioration »,[227] mais que cette amélioration formelle n'a pas transformé les pratiques administratives. La logique est bien résumée par MAKOUGOUM : « l'ordre public permet, habilite, autorise (…) c'est une norme qui oblige, prescrit, commande des règles de conduite »,[228] de sorte que la liberté reconnue par la loi est immédiatement encadrée par une police spéciale chargée d'en gérer l'exercice.

La garde à vue administrative illustre avec une clarté saisissante la persistance de l'autoritarisme matériel. Présentée par la doctrine comme une « technique assez atypique »,[229] elle permet aux autorités de police administrative de retenir des personnes à titre préventif en dehors du cadre pénal. Elle brouille la frontière entre police administrative et police judiciaire que les arrêts Consorts Baud et Dame Noualek de 1951 avaient pourtant établie avec rigueur en droit français. Cette pratique traduit une culture administrative héritée de la période coloniale et du régime autoritaire post-indépendance, dans laquelle la restriction de la liberté individuelle est conçue comme un instrument normal du maintien de l'ordre.

2- Les polices spéciales sectorielles face aux libertés fondamentales

La liberté de réunion et de manifestation publique constitue, dans la pratique policière préfectorale, l'un des domaines où l'intervention est la plus fréquente et la plus chargée d'enjeux politiques. La loi n°90/055 a mis en place un régime dit de déclaration préalable qui se présente formellement comme une mesure libérale. Les études approfondies sur la protection de la liberté individuelle depuis 1990 ont montré que la liberté de réunion, définie par la doctrine classique comme « l'une des libertés fondamentales les plus essentielles à la démocratie »,[230] a été vidée de sa substance libérale en pratique. Lorsque la déclaration est déposée, « l'administration détient

[226]DJILA (R.), « Contribution à l'étude de la protection de la liberté individuelle au Cameroun depuis 1990 », *Juridis Périodique,* n°26, avril-mai-juin 1996, pp. 89-96.
[227]BEYEGUE BOULOUMEGUE (E. G.), *op. cit.,* p. 4.
[228]DUPUIS (G.), GUÉDON (M. J.) et CHRÉTIEN (P.), *Droit administratif*, 7e éd., Dalloz-Armand Colin, Paris, 2000, pp. 461-474.
[229]LINOTTE (D.), *La police administrative existe-t-elle ?,* Economica, Paris, 1985, p. 7.
[230]ATEMENGUE (J. de N.), La police administrative au Cameroun, *op. cit*., p. 37.

toujours le pouvoir d'intervention (…) et peut ainsi refuser de délivrer le récépissé au regard des risques que peut emporter l'exercice de la liberté pour l'ordre public »,[231] phénomène qualifié de « retour au régime de l'autorisation ».

L'affaire UPC c. Préfet de la Mifi du 19 octobre 1993 constitue le paradigme de cette logique. Le Préfet de la Mifi avait interdit la tenue du congrès du parti politique UPC à Bafoussam en invoquant un risque de trouble à l'ordre public. Saisi en référé, le juge n'a pas censuré la mesure d'interdiction, se bornant à constater que le recours était « sans objet » faute d'avoir été formé avant la date du congrès.[232] Ce cas illustre la « fâcheuse tendance » des autorités administratives à « s'affranchir du principe de la légalité pour violer les libertés des citoyens »[233] et la complicité objective du juge dans ce processus. L'arrêt Benjamin du Conseil d'État français du 19 mai 1933,[234] référence fondatrice du contrôle de proportionnalité en matière de police des réunions, n'a pas eu en droit camerounais l'influence jurisprudentielle transformatrice qu'il a exercée en France.

La liberté d'association illustre le même paradoxe. La loi n°90/053 du 19 décembre 1990 a formellement consacré cette liberté tout en maintenant un régime d'autorisation pour les associations étrangères et religieuses. La jurisprudence antérieure à 1990 était marquée par une logique de « répression des libertés par l'ordre public », illustrée par l'arrêt Eitel MOUELLE KOULA c/ État du Cameroun du 29 mars 1972, dans lequel la Cour fédérale de Justice avait validé la dissolution par décret présidentiel d'une association des Témoins de Jéhovah au motif que ses membres avaient « sillonné le pays pour prêcher l'abstention aux élections ».[235] Le revirement opéré par l'affaire SYNFONDAECAM c/ SNEAEC où la Cour Suprême a fait de la protection de la liberté d'association une exigence de l'ordre public lui-même[236] demeure fragile, car il dépend de la volonté du juge de mettre en œuvre le potentiel libéral de la notion — volonté qui fait souvent défaut dans la jurisprudence administrative camerounaise.

La liberté de communication sociale offre un troisième exemple de neutralisation réglementaire d'une libéralisation législative. Si la loi n°90/052 a formellement libéralisé le secteur dès 1990, ce n'est qu'avec le décret n°2000/158 du 3 avril 2000 que les premières entreprises de presse audiovisuelle ont pu voir le jour,[237] soit dix années plus tard. Ce délai illustre comment le pouvoir réglementaire peut neutraliser dans la durée une libéralisation législative formelle. Plus

[231]NGAHNA MANGMADI (E. D.), L'articulation des pouvoirs de police administrative, *op. cit*., p. 29.
[232]GAILLARD (G.), Les polices spéciales au droit administratif, Thèse Grenoble, 1977, p. 36.
[233]BIPOUN-WOUM (J.-M.), « Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les États d'Afrique noire d'expression française », *RJPIC,* 1972, p. 359.
[234]CE, 19 mai 1933, Benjamin, Rec. Lebon, p. 541.
[235]CFJ, Arrêt du 29 mars 1972, *Eitel MOUELLE KOULA c/ État du Cameroun*.
[236]MAKOUGOUM (A.), *op. cit.,* p. 17.
[237]Décret n°2000/158 du 3 avril 2000 portant organisation des entreprises de presse audiovisuelle.

récemment, des situations ont été documentées dans lesquelles des coupures d'internet « n'ont pas toujours fait l'objet d'actes officiels publiés et motivés »,[238] révélant l'émergence d'un « droit administratif de l'ennemi »[239] dans lequel la police administrative s'attribue une fonction prédictive du risque d'atteinte à l'ordre public qui justifie des restrictions préventives aux libertés fondamentales. Les polices spéciales, confiées pour l'essentiel au Préfet depuis la décentralisation partielle des compétences opérée par les textes de 1990, constituent ainsi un réseau d'encadrement des libertés publiques dont la densité est inversement proportionnelle à l'effectivité de leur garantie.

II- UN ARSENAL DE MOYENS D'ACTION CONSIDÉRABLE AU SERVICE DE LA FONCTION PRÉFECTORALE

La maîtrise des domaines de la police administrative ne suffirait pas à faire du Préfet l'autorité pivot du maintien de l'ordre si elle n'était relayée par un arsenal de moyens proportionnel à l'étendue de ses attributions. Comme l'a formulé la doctrine, « à voir ce que peut la police, on sait ce qu'est l'État ». Appliquée au Préfet camerounais, cette formule invite à lire dans la densité de ses moyens le véritable visage institutionnel de l'État en matière de sécurité. Ces moyens s'organisent selon une distinction fondamentale entre procédés normatifs et préventifs (A) et instruments matériels de coercition (B).

A- Les moyens juridiques : normer, encadrer et prévenir

Le principe structurant de l'arsenal juridique préfectoral est posé depuis plus d'un siècle par les conclusions du commissaire CORNEILLE sous l'arrêt Baldy du Conseil d'État français du 10 août 1917 : *« la liberté est la règle, et la restriction de police l'exception ».*[240] Ce principe implique que les moyens normatifs et préventifs que le Préfet met en œuvre ne sont légitimes que dans la mesure où ils constituent des exceptions justifiées à la règle générale de la liberté. En pratique camerounaise, ce rapport s'est souvent inversé.

1- Les procédés normatifs : l'acte réglementaire et la mesure individuelle

La fonction normative du Préfet dans la police administrative est fondamentalement une fonction de réglementation. Le Doyen HAURIOU lui-même définissait le *« droit disciplinaire »* constitué par la police administrative comme *« l'ensemble des actes juridiques et des règles juridiques (...) qui ont pour objet soit d'imposer aux individus des mesures, soit de créer des*

[238]ROBERT (J.), *Les libertés publiques*, Montchrestien, Paris, 1971, p. 107.
[239]MAKOUGOUM (A.), *op. cit*., p. 17.
[240]METOU (B. M.), « Vingt ans de contentieux des libertés publiques au Cameroun », *RASJ,* Vol. 8, n° 1, 2011, pp. 267-287.

situations opposables, soit de réprimer des écarts de conduite ».[241] Ces normes de police ont une « normativité » propre : elles *« restreignent la liberté, confèrent des pouvoirs, les étendent, les réduisent »,*[242] habilitant l'administration à produire des actes permettant de valider ou d'invalider l'exercice des libertés publiques.

L'acte réglementaire constitue le premier procédé normatif. Sa portée générale et impersonnelle lui confère une puissance considérable : il s'applique sur l'ensemble du ressort de compétence de son auteur, immédiatement et sans que le destinataire puisse en suspendre l'exécution en formant un recours en vertu du principe d'exécution immédiate consacré par l'article 16 de la loi n°75/17 du 8 décembre 1975. Cette automaticité de l'exécution confère à l'arrêté préfectoral une efficacité opérationnelle que les voies de recours peinent à contrebalancer. Le décret n°2008/377 précise que le Préfet exerce son pouvoir réglementaire « par voie d'arrêté et de décision »,[243] les actes réglementaires comportant des mentions non substantielles en-tête, visas, formule exécutoire et des mentions substantielles motivation, signature dont le respect conditionne leur légalité.

La question de la motivation revêt une importance particulière. Là où le droit français impose depuis 2015 une obligation générale de motivation des décisions individuelles défavorables, le droit camerounais n'a pas posé cette obligation de manière générale. Cette lacune a été identifiée comme l'une des causes de l'édification d'une administration autoritaire. La jurisprudence a certes posé des jalons : l'affaire TCHINDA François c/ État du Cameroun jugée par la Cour Suprême a sanctionné un arrêté préfectoral pour sa « motivation trop générale et stéréotypée »,[244] posant ainsi un garde-fou important. Mais ce garde-fou est fragile, car la doctrine camerounaise a bien montré que « lorsque l'administration évoque dans sa décision ou dans sa défense des nécessités de l'ordre public, il suffit de cette invocation pour que le juge refuse d'intervenir dans la cause »,[245] créant une présomption d'opportunité de fait au profit des arrêtés préfectoraux de police.

La mesure individuelle de police constitue le second procédé normatif. Elle se distingue par sa portée personnelle et concrète. Sa légalité est conditionnée par l'existence d'une habilitation explicite : l'absence de celle-ci conduit non à la simple illégalité de la mesure mais à sa qualification de voie de fait. L'arrêt Obame Eteme Joseph rendu par la Chambre administrative de

[241]GUIMDO DONGMO (B. R.), *op. cit.,* p. 311.
[242]PICARD (E.), *La notion de police administrative*, LGDJ, Paris, 1984, pp. 510-511.
[243]KEUTCHA TCHAPNGA (C.), *Le contrôle de l'État sur les activités privées au Cameroun*, Thèse, Université d'Aix-Marseille, 1992, p. 98.
[244]GUESSELE ISSEME (L.-P.), *op. cit*., p. 606.
[245]CS/AP, Arrêt n°1/A du 27 avril 2000, *SYNFONDAECAM c/ SNEAEC, précité.*

la Cour fédérale de Justice le 27 janvier 1970 constitue la référence fondatrice en la matière. Un arrêté préfectoral d'interdiction de séjour dans tout le département du Ntem avait été pris à l'encontre d'un pasteur au motif qu'il « entravait l'action des pouvoirs publics ». Le juge a reconnu que la mesure est irrégulière comme étant intervenue hors des cas prévus par la loi, les interdictions de séjour n'étant légales qu'en état d'urgence formellement déclaré. Dans l'affaire Mve Ndongo du 17 octobre 1968, la Cour fédérale a qualifié de voie de fait la saisie de marchandises par un Préfet dépourvu d'habilitation légale à cet effet.[246] Ces décisions posent un principe fondamental, dont la portée reste cependant limitée par la rareté du contrôle juridictionnel effectif en la matière.

2- Les procédés préventifs : autorisation et déclaration préalables

La police administrative est fondamentalement une activité préventive — ce qui « permet de la distinguer de la police judiciaire », bien que cette distinction soit, comme on l'a vu, difficile à maintenir en pratique camerounaise. Les deux grands régimes préventifs sont l'autorisation et la déclaration préalables. La doctrine camerounaise a clairement tranché que « l'autorisation comme la déclaration préalable sont considérées comme des éléments de la prévention »[247] en ce qu'ils fixent les conditions d'exercice des libertés publiques pour éviter toute survenance de désordre.

L'autorisation préalable est le procédé le plus contraignant : elle conditionne l'exercice d'une activité à la décision préalable positive de l'administration, et a été qualifiée de « la plus radicale des restrictions préventives ».[248] En droit camerounais, la relation entre autorisation et normes d'ordre public s'exprime ainsi : *« sur la base de la Constitution, de la loi et des règlements, l'autorité administrative détient le pouvoir de valider ou d'invalider l'exercice des libertés publiques »,* [249] ce qui fait de l'autorisation préfectorale l'instrument par lequel s'opère la soumission des libertés à l'ordre public. La jurisprudence relative aux refus d'autorisation a montré que le juge distingue les vices de compétence, les vices de procédure et le détournement de pouvoir : l'affaire Baba Youssoufa du 30 avril 1968 illustre ce dernier cas, le juge ayant retenu un détournement de pouvoir lorsque les autorités administratives n'avaient pas agi « dans le but de sauvegarder l'intérêt général ».

La déclaration préalable se borne à informer l'administration de l'intention d'exercer une liberté. Sa définition précise implique que *« la ou les personnes désireuses d'exercer une liberté publique (…) doivent porter à la connaissance de la puissance publique certaines informations*

[246]KAMTO (M.), « Les mutations de la justice camerounaise à la lumière des développements constitutionnels de 1996 », *Juridis Périodique*, n°28, 1996, p. 13.
[247]NGAHNA MANGMADI (E. D.), *La légalité de crise, op. cit*., p. 4.
[248]HENNETTE-VAUCHEZ (S.) et SLAMA (S.), « État d'urgence : l'émergence d'un droit administratif de l'ennemi ? », *AJDA*, n°32-2017, p. 1801.
[249]CORNEILLE, *conclusions sur CE, 10 août 1917, Baldy, Rec. Lebon,* p. 640.

(...), bien qu'aucune autorisation ne soit juridiquement nécessaire ».[250] Mais en pratique camerounaise, ce régime a été systématiquement exploité pour exercer un contrôle a priori déguisé sur l'exercice des libertés. Même lorsque la loi prévoit le régime déclaratif, « l'administration détient toujours le pouvoir d'intervention »,[251] pouvant refuser de délivrer le récépissé au regard des risques de trouble, phénomène qualifié de « retour au régime de l'autorisation ». L'étude de la pratique administrative révèle que « les pouvoirs publics camerounais qui utilisent ces notions se soucient peu de les définir » et dénomment souvent « déclaration » des actes qui ont juridiquement les caractères d'une autorisation,[252] entretenant délibérément une confusion qui profite structurellement à l'autorité déconcentrée.

NGUELE ABADA a bien mis en évidence les effets de cette confusion : la délivrance du récépissé s'analyse en pratique « en une information des autorités publiques »[253] créant une période d'attente durant laquelle l'administration peut décider d'intervenir pour interdire ou restreindre l'exercice prévu de la liberté. La réforme politique de 1990 a certes érigé la déclaration préalable en régime de principe — « à l'issue de la session des libertés, la déclaration préalable est érigée en régime de principe des libertés publiques »[254] —, mais ce basculement textuel n'a pas aboli la réalité d'un autoritarisme matériel persistant. BOCKEL avait du reste anticipé ce résultat dès 1971 en observant que « l'état permanent d'une législation d'exception atténue considérablement la portée et l'efficacité du principe de la légalité »,[255] observation qui vaut a fortiori pour les procédés préventifs.

B- Les moyens matériels : mobiliser et contraindre

La police administrative ne se conçoit pas sans la capacité d'imposer par la force, si nécessaire, le respect des règles qu'elle édicte. Cette capacité coercitive est le propre de l'État moderne que Max WEBER a défini par le « monopole de la violence physique légitime »[256] sur un territoire donné. Appliquée au Préfet, cette définition wébérienne prend une forme institutionnelle précise : le Préfet est, dans le département, le détenteur délégué du monopole de la contrainte légitime, disposant à ce titre des forces civiles de sécurité (1) et des forces militaires (2).

[250]HAURIOU (M.), *Principes de droit public*, 1910, p. 137.
[251]MAKOUGOUM (A.), *op. cit*., p. 17.
[252]CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, *op. cit.,* p. 234.
[253]KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « L'obligation de motiver certaines décisions administratives au Cameroun », *Juridis Périodique,* n°31, 1997, pp. 60-66.
[254]CS/CA, Jugement n°60/05-06 du 05 avril 2006, *TCHINDA François c/ État du Cameroun*.
[255]ATEMENGUE (J. de N.), *La police administrative au Cameroun, op. cit.,* p. 163.
[256]WEBER (M.), *Le savant et le politique, trad. française,* 10/18, Paris, 1963, p. 125.

1- Les forces civiles : police nationale et dispositif de renseignement

La police nationale constitue l'instrument de premier recours pour l'accomplissement des missions de maintien de l'ordre public. Le décret n°2012-540 du 19 novembre 2012 portant organisation de la Délégation Générale à la Sûreté Nationale charge cette institution d'assurer « le maintien de l'ordre, de la paix, de la sécurité et de la salubrité publics »,[257] confirmation textuelle de sa vocation première. Le fondement de la mise à disposition des forces de police au profit du Préfet est fixé par l'article 40, alinéa 1er du décret de 2008, qui dispose que « le Préfet dispose des forces de police, de la gendarmerie et de l'armée dans les conditions fixées par les textes en vigueur ».

La relation entre le Préfet et les forces civiles n'est pas hiérarchique au sens strict. Elle constitue une mise à disposition fonctionnelle : les forces demeurent organiquement rattachées à leur corps, mais sont fonctionnellement soumises aux instructions préfectorales pour les missions de police administrative. Cette architecture génère des frictions institutionnelles importantes, car le commandant de brigade ou le commissaire peut se trouver dans une situation de double loyauté lorsque les instructions de ses deux autorités divergent. MESSENGUE AVOM a bien analysé cette tension en soulignant la nécessité, pour le Préfet, de naviguer entre son autorité formelle et les résistances pratiques des corps.[258]

La mobilisation des forces civiles ne saurait être efficace sans un système d'information permettant au Préfet d'anticiper les risques de trouble. L'instruction présidentielle n°07/CAB/PR du 9 avril 1968 avait posé que *« les services de sûreté sont chargés d'une manière permanente de l'information des autorités (…) administratives dans les domaines politique, social et culturel ».*[259] Cette formulation révèle une conception large du renseignement de police : il ne s'agit pas seulement de surveiller les menaces à la sécurité physique, mais d'informer le Préfet de l'état de l'opinion publique. Le Comité de Coordination de l'Ordre (CCO), instance présidée par le Préfet et réunissant les responsables de la sécurité locale, incarne institutionnellement cette dimension cognitive. Il constitue un espace de partage du renseignement entre toutes les forces de sécurité présentes dans le département, la qualité de cette information déterminant en grande partie la qualité des décisions préfectorales de police.

Lorsque les forces civiles agissent sur réquisition préfectorale et causent des dommages, l'analyse jurisprudentielle de la Cour fédérale de Justice a révélé une hésitation entre la

[257]MINET (Ch.-E.), *Droit de la police administrative*, Paris, Vuibert, 2007, p. 41.
[258]MARTIN (P.-M.), « La déclaration préalable dans le régime des libertés publiques », *AJDA*, octobre 1975, p. 438.
[259]MAKOUGOUM (A.), *op. cit.,* p. 124.

responsabilité pour faute de service et la responsabilité sans faute.[260] La Cour Suprême a progressivement développé une jurisprudence reconnaissant la responsabilité de l'État pour les dommages causés par les forces de police, mais le refus du juge des référés d'intervenir lorsqu'une décision a déjà été mise à exécution par la force publique[261] rend ce mécanisme de contrôle peu efficace en pratique.

2- Les forces militaires : gendarmerie et armée sous autorité préfectorale

La gendarmerie nationale occupe dans le dispositif de maintien de l'ordre public une position singulière qui tient à sa nature hybride : corps militaire par son statut organique, elle exerce des missions de police administrative qui la placent au service des autorités civiles déconcentrées. L'article 8 de la Convention franco-camerounaise du 31 décembre 1958 mentionnait déjà parmi les missions de gendarmerie la surveillance des étrangers et la lutte contre « les fausses nouvelles et la propagande »,[262] traduisant la conception profondément politique du maintien de l'ordre qui prévalait à l'époque et qui a structuré durablement la culture institutionnelle du corps au Cameroun.

L'articulation entre la gendarmerie et l'autorité préfectorale repose sur une obligation de renseignement mutuel : les décrets n°60/280 imposent à la gendarmerie de « renseigner mais aussi de consulter aussi souvent que les circonstances le nécessitent les autorités ». Cette obligation de consultation traduit le caractère bidirectionnel de la relation. L'exemple du gouverneur de province révoqué après une bagarre mortelle lors d'un match de football illustre la responsabilité personnelle que le Préfet engage dans l'organisation du dispositif de sécurité.[263] La défaillance du dispositif peut entraîner des sanctions pouvant aller jusqu'à la révocation. Le juge a cependant posé une limite importante dans l'arrêt Obam Eteme : le Préfet ne peut pas procéder à une réquisition hors de toute habilitation légale, sous peine de qualification de voie de fait.[264]

L'armée régulière constitue, dans la panoplie des moyens matériels, l'instrument d'exception par excellence. Son déploiement pour des missions de maintien de l'ordre interne est en principe réservé aux situations de crise constitutionnellement formalisées l'article 9 de la Constitution de 1996 accordant au Président de la République des « pouvoirs spéciaux » en cas d'état d'urgence. Or, depuis la dernière proclamation formelle de l'état d'urgence en 1992 dans la

[260]NGUELE ABADA (M.), *État de droit et démocratisation*, Thèse de Doctorat, Université de Paris I, 1992, p. 352.
[261]ATANGANA AMOUGOU (J. L.), *L'État et les libertés publiques au Cameroun*, Thèse d'État en droit, Université Jean Moulin Lyon 3, 1999, p. 342.
[262]Article 8 de la Convention franco-camerounaise du 31 décembre 1958 relative à la défense, à l'ordre public et à l'emploi de la gendarmerie.
[263]Décret n°2008/377 du 12 novembre 2008, article 40, alinéa 1er.
[264]Décret n°2012-540 du 19 novembre 2012 portant organisation de la Délégation Générale à la Sûreté Nationale, article 3.

province du Nord-Ouest, aucun régime de crise constitutionnalisé n'a été déclaré, alors même que des situations de troubles graves telles : la crise anglophone, la menace terroriste de Boko Haram, la crise sanitaire ont conduit à un déploiement de fait des forces armées dans des missions de police.[265] Ce phénomène a été qualifié de « légalité d'exception informelle ».[266]

La coordination entre forces civiles et forces militaires sous autorité préfectorale est institutionnellement organisée par le CCO, qui fait du Préfet le véritable chef d'orchestre de l'ensemble du dispositif sécuritaire départemental. On relève que dans les États africains en développement, la primauté de la sécurité sur la liberté n'est pas seulement un fait politique, c'est aussi une donnée juridique, ce qui explique que le déploiement coordonné des forces civiles et militaires sous autorité préfectorale soit l'expression matérielle la plus manifeste de cette primauté structurelle. La doctrine camerounaise a condensé cette réalité dans son diagnostic fondamental selon lequel *« du fait de la jeunesse de l'institution étatique, maintenir l'ordre apparaît comme la fonction essentielle de l'État, celle qui mobilise l'essentiel de ses ressources et de ses énergies »,*[267] ce qui confère au Préfet une centralité opérationnelle sans équivalent dans les systèmes administratifs libéraux.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la puissance ordinaire du Préfet camerounais dans le maintien de l'ordre public révèle une cohérence systémique remarquable. Sur le plan des compétences, la maîtrise de la police administrative générale dont les contours sont indéterminés et croissants, de la trilogie classique jusqu'à l'ordre public immatériel combinée à la densité des polices spéciales sectorielles fait du Préfet le régulateur de l'ensemble des espaces d'expression collective de la société civile. Sur le plan des moyens, la possession d'un arsenal juridique et matériel considérable lui permet de traduire ses décisions en interventions physiques immédiates, en s'appuyant sur des forces civiles et militaires placées sous son autorité fonctionnelle.

Ce que la doctrine française avait identifié comme « l'universalité des compétences préfectorales » trouve en droit camerounais une expression encore plus affirmée, dans un contexte où la primauté structurelle de l'autorité déconcentrée sur les collectivités locales n'est que rarement tempérée par des contre-pouvoirs effectifs.

L'hypothèse de départ se trouve vérifiée : le Préfet constitue bien, en temps normal, le pivot opérationnel d'un dispositif de maintien de l'ordre amplement armé. Cette puissance systémique (*normative, préventive, coordinatrice et coercitive*) repose sur un déséquilibre structurel hérité

[265]Instruction présidentielle n°07/CAB/PR du 9 avril 1968, article 32 alinéa 1er ; Décret n°60/280, articles 32 et 34.
[266]MESSENGUE AVOM (B.), *Le Préfet et l'État au Cameroun, op. cit*., p. 99.
[267]NGAHNA MANGMADI (E. D.), *La légalité de crise, op. cit*., p. 29.

d'une histoire administrative marquée par la primauté de l'ordre sur la liberté. Le principe fondateur selon lequel *« tout État contemporain n'est digne de cette appellation que s'il est un État de droit (…) hors de l'État de droit, point de liberté »* reste, dans le contexte camerounais actuel, davantage une aspiration normative qu'une réalité vécue.

La question qui se pose dès lors est celle de l'adéquation des mécanismes de contrôle à cette puissance. L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public camerounais, [268] combinée à la faiblesse structurelle du contrôle juridictionnel des actes préfectoraux de police, crée un déséquilibre dont les conséquences sur les libertés fondamentales débordent largement le seul temps normal. C'est l'analyse de ces mécanismes de contrôle et de leurs insuffisances que la suite des recherches sur la fonction préfectorale camerounaise devra nécessairement approfondir.

[268]MESSING (J.-L.), *op. cit.,* p. 45.

La protection statutaire des agents des forces de maintien de l'ordre en droit public camerounais

Statutory Protection for Law Enforcement Officers under Cameroonian Public Law

Par :

OUMAROU EMMANUEL

Doctorant en droit public

Commissaire de Police

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Ngaoundéré-Cameroun

Résumé :

Cet article examine la protection statutaire dont bénéficient les forces de maintien de l'ordre en droit public camerounais. Dans l'exercice de leurs fonctions, ces agents sont particulièrement exposés à des dangers et risques immenses. La présente étude interroge les modalités selon lesquelles s'exerce concrètement cette protection. L'hypothèse défendue étant qu'elle demeure relative. L'étude établie d'une part, l'effectivité de la protection statutaire fonctionnelle, adossée à des garanties normatives et fonctionnelles solides qui couvrent largement les actes accomplis dans l'exercice des missions et en déterminent une teneur substantielle. D'autre part, la présente étude nuance ce constat en révélant le caractère perfectible de la dimension matérielle de cette protection. Il se dégage dès lors un décalage entre l'architecture juridique protectrice et sa mise en œuvre matérielle, appelant à un renforcement des mécanismes existants.

Mots clés : Protection statutaire, forces de maintien de l'ordre, ordre public.

Abstract:

This article examines the statutory protection afforded to law enforcement forces under Cameroonian public law. In the exercise of their duties, these agents are particularly exposed to considerable dangers and risks. The present study questions the manner in which this protection is actually exercised, hypothesizing that it remains relative in scope. On the one hand, the study establishes the effectiveness of functional statutory protection, underpinned by solid normative and functional guarantees that broadly cover acts performed in the course of duty and give substance to the protection granted. On the other hand, the study qualifies this finding by revealing the perfectible character of the material dimension of this protection. A gap thus emerges between the protective legal architecture and its material implementation, calling for a strengthening of existing mechanisms.

Keywords: Statutory protection, law enforcement forces, public order.

Introduction

Toute activité qui expose celui qui l'exerce à un risque particulier appelle, en retour, de la part de l'ordre juridique qui l'organise, un dispositif de protection à la mesure de ce risque[1]. Cette exigence, valable pour l'ensemble des activités humaines comportant un péril, trouve une résonance singulière lorsque l'activité en cause est confiée à un agent public au service de l'intérêt général[2]. Bien plus, lorsque cette activité consiste précisément à faire usage, au nom de la collectivité, de la contrainte physique légitime[3]. L'agent auquel est confiée la mission de maintenir ou de rétablir l'ordre public occupe, à cet égard, une position singulière. Il est en effet chargé de protéger la société contre les troubles qui la menacent, il demeure lui-même exposé, du seul fait de l'exercice de sa fonction, à des risques physiques, psychologiques et juridiques que le droit ne saurait ignorer sans compromettre, à terme, l'accomplissement même de la mission qui lui est confiée[4].

Au Cameroun, comme dans la plupart des États d'Afrique francophone, cette problématique se pose avec une acuité renouvelée[5]. Qu'il s'agisse des opérations de maintien de l'ordre conduites dans un contexte de contestation sociale, des missions de sécurisation menées dans les zones affectées par l'insécurité transfrontalière à l'Extrême-Nord, ou des opérations conduites dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest depuis 2016, les agents des forces de maintien de l'ordre camerounais sont, plus que jamais, exposés à une confrontation directe et répétée avec des risques d'une intensité croissante[6]. Cette exposition accrue rend d'autant plus nécessaire l'examen du dispositif juridique par lequel le droit public camerounais entend organiser, en amont, la protection statutaire de ces agents, c'est-à-dire l'ensemble des garanties qui, attachées

[1] ONDOA (M.), *Droit de la responsabilité publique dans les pays en développement : contribution à l'étude de l'originalité des droits africains*, Thèse de Doctorat d'Etat, Yaoundé II, 1998, p. 12. ; GONOD (P.), MELLERAY (F.), YOLKA (P.) (dir.), *Traité de Droit administratif*, Dalloz, Paris, 2011, p.7

[2] BRUNET (P.), « Que reste-t-il de la volonté générale ? Sur les nouvelles fictions du droit constitutionnel français », in *Pouvoirs*, n°114, 2005, pp.5-19. ; PETIT (S), *Le droit à la protection des agents des trois fonctions publiques*, Berger-Levrault, Coll. Gestion publique, 1998, p. 11. ; LAFERRIERE (J), *Manuel de droit constitutionnel*, Domat Montchrestien, 1977, p.293 et v. aussi DORD (O), *Droit de la fonction publique,* Thémis, PUF, 2007, p. 286.

[3] CHAPUS (R), « Le service public et la puissance publique », in : *L'administration et son juge*, Paris, PUF, 1999, pp.37-75.

[4] EISENMANN (Ch.), *Cours de droit administratif*, Tome II, Paris, LGDJ, 1983, p. 317.

[5] GUIMDO DONGMO (B R), et KAMTO (M), « Le silence de l'administration en droit administratif camerounais », *Lex lata*, n°005 du 15 décembre 1994, pp.12-15.

[6] CODESRIA, « Le Cameroun, dans la lutte contre cette secte, a lancé deux grandes initiatives, à savoir les opérations Alpha et Émergence 4 dans la région de l'Extrême-Nord. La multiplication unilatérale, sur un même théâtre d'opérations, des États frontaliers avec le Nigeria (Tchad, Niger et Cameroun) ». *Volume XLII,* No. 3, 2017, p151. ; DEGNI-SEGUI (R), « L'accès à la justice et ses obstacles », in *Colloques sur l'efficacité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté Francophone,* AUPELF, UREF, Montréal 1994, p. 449

à leur seule qualité, leur sont reconnues indépendamment de toute mise en cause individuelle déterminée[7].

Le terme même de protection, du latin *protectio*, dérivé du verbe *protegere* qui signifie couvrir en avant, abriter, renvoie originellement à l'idée d'un bouclier interposé entre celui que l'on entend préserver et le péril qui le menace[8]. Appliquée à l'agent public, cette protection n'est pas un concept univoque. Elle se décline différemment selon la branche du droit dans laquelle on l'observe, ce qui invite, avant d'en circonscrire l'objet précis de la présente étude, à en mesurer la portée transversale.

En droit privé, la protection renvoie classiquement aux mécanismes de sauvegarde des intérêts des personnes vulnérables (mineur, majeur protégé, partie faible au contrat)[9]. Elle s'y traduit par des règles d'incapacité, de représentation et de nullité protectrice, destinées à rétablir un équilibre que l'autonomie de la volonté, livrée à elle-même, ne garantirait pas nécessairement[10].

En droit administratif, la protection de l'agent public se noue au cœur même de la relation entre l'administration et son personnel[11]. Elle se manifeste, d'une part, dans les rapports entre l'administration et l'administré, à travers les actes administratifs unilatéraux ou les contrats administratifs dont l'agent est l'auteur ou l'exécutant, et dont la légalité présumée le couvre, par principe, contre la remise en cause de son action[12]. Elle se manifeste, d'autre part, dans les rapports entre l'administré et l'agent lui-même, lorsque celui-ci se trouve mis en cause à raison d'un acte accompli dans l'exercice de sa mission[13]. Cette seconde dimension appelle l'intervention combinée de plusieurs ordres de juridiction, le juge administratif et le juge judiciaire se partageant, selon des critères parfois incertains, la compétence pour apprécier la légalité de l'acte contesté et la responsabilité, personnelle ou institutionnelle, qui peut en découler[14]. Toute chose qui confère à la protection statutaire de l'agent public une dimension proprement contentieuse dont l'articulation demeure, comme on le verra, l'un des points sensibles du dispositif camerounais.

---

[7] ABANE ENGOLO (Patrick Edgard), *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, Thèse de doctorat/PhD, en Droit public, Université de Yaoundé II-Soa, Avril 2009, pp. 22-23.
[8] CORNU (G), Ass. CAPITANT (H), *Vocabulaire juridique*, 11e éd. mise à jour, Paris, PUF, 2016, p.108.
[9] AKAM AKAM (A), « Libres propos sur l'adage nul n'est censé ignorer la loi », *CJP,* Université de Ngaoundéré., 2010, pp.1-19.
[10] DICEY, cité par J. BELL, « Le règne du droit et le règne du juge : vers une interprétation substantielle de l'État de droit », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 17.
[11] CHAPUS (R), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13e éd., 2008, pp.1012-1013.
[12] ABANE ENGOLO (P E), *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, *op.cit*., pp. 23 et s.
[13] *Ibid.*
[14] MAKOUGOUM (A), *Ordre public et libertés publiques en droit Camerounais : contribution à l'étude de la construction de l'Etat de droit au Cameroun depuis 1990*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Yaoundé II, 2014, 605p.

Pour Steve Thierry BILOUNGA[15], la protection se décline sous la forme des garanties reconnues au contribuable ou au justiciable dans ses rapports avec l'administration fiscale. Garanties dont la mise en œuvre relève du juge de l'impôt et qui empruntent, elles aussi, à la même logique de contrepoids entre prérogative de puissance publique et sauvegarde des droits de la personne qui y est soumise. Pour Jean De Noel ATEMENGUE, elle se résume aux Pouvoirs de police exercés par le Président de la république aussi bien en temps normal qu'en temps de crise[16].

Dans le cadre de la présente étude, la protection ne se confond ni avec la sécurité, qui désigne un état objectif d'absence de danger, ni avec la seule garantie, qui renvoie plus étroitement au mécanisme assurant l'effectivité d'un droit déjà reconnu, ni encore avec l'assistance, qui suppose une intervention ponctuelle et matérielle au profit d'une personne en difficulté. Elle les englobe l'une et l'autre en les articulant à une finalité propre : mettre l'agent en mesure d'exercer sa mission sans que sa personne, son patrimoine, sa réputation ou sa carrière ne soient exagérément exposés aux conséquences de cet exercice. La protection ainsi entendue présente un caractère à la fois préventif, en ce qu'elle anticipe le risque par l'octroi de garanties de fond, et curatif, en ce qu'elle organise la prise en charge de l'agent lorsque le risque s'est déjà réalisé, que celui-ci ait pris la forme d'un dommage corporel, d'une poursuite disciplinaire ou d'une mise en cause pénale.

Cette double dimension, préventive et curative, gouverne l'économie même de la présente étude et permet d'en dégager une *summa divisio* structurante. La protection est, d'abord, statutaire, lorsqu'elle procède de la reconnaissance, en amont et de manière générale et impersonnelle, de garanties de fond attachées à la qualité d'agent des forces de maintien de l'ordre telle que l'immunité fonctionnelle liée à l'usage légitime de la force, couverture des actes de service, avantages sociaux et réparatoires en cas de sinistre professionnel[17]. Elle est, ensuite, procédurale, lorsqu'elle se manifeste, en aval et de manière individualisée, à l'occasion d'une mise en cause concrète de l'agent, à travers les garanties dont celui-ci bénéficie devant l'autorité disciplinaire, l'autorité de poursuite pénale ou le juge, qu'il soit administratif ou judiciaire[18]. C'est la tension entre ces deux dimensions, l'une relativement aboutie dans le droit positif camerounais, l'autre restée en germe, qui constitue le nœud de la problématique développée plus loin, et qui commande, on le verra, l'architecture bipartite de la démonstration.

---

[15] BILOUNGA (S.Th), *La situation juridique du contribuable au Cameroun*, Editions Universitaires européennes, 2016, p. 11 et s.

[16] ATEMENGUE (J.D.N), *La police administrative au Cameroun : recherches sur le maintien de l'ordre public,* Thèse de doctorat (nouveau régime) en Droit, option Droit public et Analyse politique, Université Jean Moulin-Lyon 3, 1995, 358 p.

[17] MORGEON (J), *Les droits de l'homme*, Paris, 7ème P.U.F. Coll. « Que sais-je ? », 1998, p.13.

[18] KEBA M'BAYE, Les *droits de l'homme en Afrique*, Paris, Editions A. Pedone, 1992, p.25.

C'est précisément au croisement de ces différentes déclinaisons, mais restreinte à son versant statutaire de droit public interne, que se situe la présente étude, laquelle se propose d'examiner la protection statutaire des forces de maintien de l'ordre en droit public camerounais, c'est-à-dire l'ensemble des garanties de fond attachées, par les textes et par la jurisprudence, à la qualité même d'agent des forces de maintien de l'ordre, indépendamment de toute procédure de mise en cause individuelle[19].

La définition de l'expression agent des forces de maintien de l'ordre passe d'abord par la définition du mot *« agent »* et la notion de *« force de maintien de l'ordre ».*

Le dictionnaire Français *Larousse* définit le mot *agent* comme une personne qui accomplit certaines missions pour le compte d'un particulier ou d'une collectivité (société, Etat)[20]. Cette définition fait ressortir deux discriminants que sont la nature de la mission et la personne pour le compte de qui est accomplie cette mission. La prise en compte de ces deux variables par le droit permet de rattacher le mot agent à une branche du droit et à l'intérieur de celle-ci, il peut avoir plusieurs sens en fonction des termes qui lui sont associés. Ainsi lorsque le mot agent désigne une personne qui accomplit une mission pour le compte d'un particulier il relève du droit privé. En revanche, s'il est au service d'une collectivité publique ou d'un Etat il relève du droit public. Pour être en conformité avec notre sujet d'étude nous allons focaliser notre attention sur le sens du mot agent en tant que serviteur de l'Etat ou de la collectivité publique[21]. D'ailleurs, les agents publics ne sont pas les seuls personnels qui entrent en relation avec l'administration. Il arrive dans certaines circonstances que les citoyens apportent de façon temporaire leur concours volontaire ou forcé à l'administration en vue de réaliser des tâches d'intérêt public. Ils sont qualifiés selon les cas, de collaborateurs bénévoles ou collaborateurs requis[22].

S'agissant des forces de maintien de l'ordre, on peut dire qu'ils ont pour mission d'exécuter les activités matérielles de police administrative ; mission clairement précisée dans le décret N°60/280 sur la Gendarmerie Nationale et le décret N°2012/539 portant statut spécial du corps des fonctionnaires de la sûreté nationale. Selon les dispositions respectives de ces textes, *« la Gendarmerie Nationale est une force militaire chargée sous la direction des autorités administratives et judiciaires de veiller à la sécurité publique et d'assurer le maintien de l'ordre*

[19]BEYEGUE BOULOUMEGUE (E.G.), *La police administrative au Cameroun : Contribution à l'étude de l'évolution du droit administratif,* Thèse de doctorat en Droit public, Université de Yaoundé II-Soa, 2017, 738p.
[20] Dictionnaire Larousse de poche.
[21] LEGOUX (V), *L'ordre public, étude de droit comparé interne*, Paris, PUF, 2001, p.11. ; BERNARD (P), *La notion d'ordre public en droit administratif,* Thèse en droit, Paris, LGDJ, 1962, p.278.
[22] KAMTO (M), *Droit administratif processuel du Cameroun. Que faire en cas de litige avec l'administration ?* Yaoundé, PUC, 1990, pp.7 et s.

et l'exécution des lois »[23] ; *« Le corps des fonctionnaires de la Sûreté Nationale, force régulière, est chargée, concurremment avec d'autres forces : d'assurer le respect et la protection des institutions, des libertés, des personnes et des biens ; d'assurer ou de concourir à l'exécution des lois et règlements ; du maintien de l'ordre public et de la paix sociale… »*[24].

Le mot agent de force de maintien de l'ordre, dans le cadre de la présente étude doit être entendu comme le personnel d'une force chargée d'exécuter les mesures administratives prises par les autorités de police administrative ou de maintien de l'ordre.

La notion d'ordre public dans cette étude renvoie à l'ordre public qui est une notion insaisissable[25]. La doctrine l'invoque sans cesse et ne parvient pas à la définir. Pour les administrativiste, d'une notion polysémique[26].

Pour Alain PELLET, l'ordre public renvoie aux normes de « *jus cogens* ». A ce sujet, l'auteur écrit que *« les normes impératives du droit international général constituent le soubassement juridique de la société internationale, son ordre public ; de ce fait, elles incluent toutes les normes socialement indispensables, soit pour des raisons relevant de la morale minimale maintenant universelle comme l'interdiction du génocide ou l'agression, soit parce que, comme le principe pacta sunt servanda, elles sont logiquement impératives »*[27].

La notion d'ordre public, abondamment utilisé en droit administratif fait l'objet de plusieurs définitions dans cette branche du droit public. Dans sa définition traditionnelle, matérielle ou classique, l'ordre public est présenté comme l'absence de trouble et repose sur trois composantes que sont la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique. Faisant siennes ses composantes en leur donnant un contenu, Paul BERNARD indique que la sécurité publique a pour objet particulier la protection contre les accidents qui menacent les collectivités ou les individus ; la tranquillité publique s'identifie au repos des habitants et impose pour cela une lutte contre le bruit ; la salubrité publique quant à elle a pour objet l'hygiène publique ou la sauvegarde de la santé publique au sens large[28].

L'intérêt d'une telle étude se déploie à un double niveau, théorique et pratique.

---

[23] Article 1er du décret N°60/280 du 31 décembre 1960 sur le service de la gendarmerie

[23] Article 1er du décret N°2012/539 du 19 novembre 2012 portant statut spécial du corps des fonctionnaires de la sûreté nationale

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

[25] PILON (C), cité par Paul BERNARD, *op. cit*. p. 3.

[26] De VAREILLES-SOMMIERE, cité par BERNARD (P), *op. cit*. p. 2.

[27] PELLET (A), « vivre le crime ! Remarques sur les degrés de l'illicite en droit international », cité par MAKOUGOUM (A), *op. cit*. p.9.

[28] ALGLAVE, cité par BERNARD (P), *op. cit*. p.15.

Sur le plan théorique, l'étude permet, en premier lieu, d'approfondir la théorie générale de la fonction publique appliquée à un corps d'agents dont la spécificité du risque encouru excède sensiblement celle des autres catégories de fonctionnaires, ce qui en éclaire les limites et en commande, le cas échéant, les réaménagements[29]. Elle constitue, en second lieu, une contribution à la théorie de la responsabilité administrative, en interrogeant l'articulation entre les mécanismes classiques de la faute de service et de la faute personnelle et les fondements plus autonomes de la responsabilité sans faute, tels qu'ils s'appliquent à une catégorie d'agents dont l'exposition au risque professionnel présente un caractère systématique plutôt qu'accidentel[30]. Enfin, l'étude enrichit la réflexion doctrinale sur le droit public comparé africain, en mesurant, par un détour comparatif ponctuel avec le droit français dont le droit camerounais procède historiquement, l'écart entre un droit de référence en constante évolution et un droit camerounais dont certains segments n'ont pas connu d'actualisation substantielle depuis plusieurs décennies[31].

Sur le plan pratique, l'étude offre, d'abord, aux pouvoirs publics camerounais un état des lieux susceptible d'éclairer d'éventuelles réformes statutaires[32]. Elle constitue, ensuite, un outil utile aux organes de commandement des forces de maintien de l'ordre, dont l'action gagnerait à s'appuyer sur une connaissance précise des garanties dont bénéficient leurs agents[33]. Elle intéresse, enfin, les agents eux-mêmes, premiers destinataires d'une protection dont l'effectivité conditionne, en définitive, la sérénité avec laquelle ils peuvent exercer une mission dont la société attend, dans le même temps, qu'elle s'exerce dans le strict respect des droits d'autrui[34].

De l'ensemble de ces observations découle la question de recherche qui structure la présente étude : comment s'exerce la protection statutaire des forces de maintien de l'ordre en droit public camerounais ?

Pour répondre à cette question, l'on dira que la protection statutaire des agents de forces de maintien de l'ordre s'exerce de de manière relative. Loin de se déployer de façon uniforme sur l'ensemble de ses composantes, cette protection présente un degré d'effectivité qui varie sensiblement selon qu'elle est envisagée dans sa dimension fonctionnelle, tournée vers les

[29]ESSONO OVONO (A.), « Armée et démocratie en Afrique, une relation ambivalente normaliser » *Revue Afrique Contemporaine*, n° 242, 2012/2, pp. 120 à 121

[30] LAMBERT (P), « La protection des droits intangibles dans des situations de conflit armé », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, pp.244 et s.

[31] ONDOA (M), « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'Etude de la réception des droits étrangers en droit interne », in *RJPIC*, 2002, p.307.

[32]KEUTCHA TCHAPNGA (C), « La réforme attendue du contentieux administratif au Cameroun », JP, n° 70, avril-mai-juin 2007, pp. 24-29.

[33] KAMTO (M), « Une justice entre tradition et modernité », *in La justice en Afrique, Afrique contemporaine* n° 156 (spécial), La Documentation française, 1990, pp.61-64.

[34] OWONA (J.), *Droit administratif spécial de la République du Cameroun*, Edicef Paris, 1985, p.184.

conséquences juridiques de l'action de l'agent, ou dans sa dimension matérielle, tournée vers la prise en charge des conséquences physiques et économiques des risques auxquels il est exposé.

Pour éclairer cette réflexion, la méthode juridique, mobilisée sous sa forme exégétique et dogmatique, permettra de saisir la nature, le régime et les effets normatifs des textes statutaires applicables aux agents des forces de maintien de l'ordre camerounais. Une approche fonctionnelle, distinguant la dimension fonctionnelle et la dimension matérielle de la protection, structurera l'architecture même de la démonstration. L'approche comparative, mobilisée ponctuellement à l'égard du droit français dont le droit camerounais procède historiquement, permettra de mesurer, par contraste, les évolutions que ce dernier n'a pas encore intégrées. Enfin, l'analyse jurisprudentielle et casuistique, fondée sur les décisions disponibles des juridictions camerounaises, viendra nourrir concrètement chacun des développements théoriques.

Ces développements conduisent à examiner, dans un premier temps, l'effectivité de la protection statutaire fonctionnelle de l'agent des forces de maintien de l'ordre (I), avant de mesurer, dans un second temps, le caractère perfectible de sa protection statutaire matérielle (II).

I- UNE PROTECTION STATUTAIRE FONCTIONNELLE EFFECTIVE

La protection statutaire fonctionnelle de l'agent des forces de maintien de l'ordre, c'est-à-dire celle qui le couvre contre les conséquences juridiques, pénales comme civiles, de son action à l'égard des tiers, repose sur un dispositif dont l'examen révèle une effectivité globalement satisfaisante. Cette effectivité procède, d'une part, de garanties dont la solidité tient tant à leurs sources normatives qu'à leurs fondements fonctionnels (A) ; elle se traduit, d'autre part, par une expression concrète qui permet d'en circonscrire aussi bien les actes couverts que la teneur exacte (B).

A- Les garanties de l'effectivité

La solidité du socle protecteur dont bénéficie l'agent des forces de maintien de l'ordre tient à la combinaison de garanties normatives, directement textuelles (1), et de garanties fonctionnelles, tirées des fondements théoriques qui en assurent la cohérence d'ensemble (2).

1- Les garanties normatives

L'immunité fonctionnelle dont bénéficie l'agent des forces de maintien de l'ordre ayant fait un usage légitime de la force ne procède pas d'une catégorie autonome et unifiée du droit positif camerounais. Elle résulte de la combinaison de plusieurs mécanismes juridiques distincts, dont l'articulation permet de reconstituer, par déduction, une immunité fonctionnelle cohérente. Le premier fondement textuel réside dans le droit pénal général. Le Code pénal camerounais range, au nombre des faits justificatifs de nature à exclure la responsabilité pénale, l'obéissance à l'autorité

légale[35] et la légitime défense[36]. Ces deux dispositions, conçues pour s'appliquer à tout justiciable, trouvent, s'agissant de l'agent des forces de maintien de l'ordre, une résonance particulière. L'ordre hiérarchique de disperser un attroupement, comme la riposte à une agression caractérisée subie dans l'exercice de la mission, en constituent des illustrations topiques[37].

À ce socle pénal général s'ajoutent des textes propres à l'organisation des corps de sécurité. S'agissant de la Gendarmerie nationale, le décret du 31 décembre 1960 portant règlement sur son service[38] subordonne l'usage de la force à une réquisition régulière de l'autorité civile compétente, ce qui opère un déplacement partiel de la responsabilité de l'exécutant vers l'autorité requérante. Le décret du 25 juillet 2001 portant réorganisation de la Gendarmerie nationale[39] confirme, pour sa part, la dualité des missions de police administrative et de police judiciaire confiées à cette institution. L'emploi irrégulier de la force publique fait, à l'inverse, l'objet d'une incrimination spécifique[40], ce qui confirme, par un raisonnement a contrario, que l'usage régulier de la force échappe à toute sanction pénale.

Le statut général de la fonction publique de l'État camerounais[41] complète ce dispositif d'ensemble en organisant, du point de vue statutaire, la protection de l'agent placé dans le rapport d'obéissance hiérarchique[42]. Le fonctionnaire n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent du fait de l'action de ses subordonnés, sauf le cas où ceux-ci auraient agi en dehors des instructions reçues, tout en lui reconnaissant, symétriquement, le devoir de refuser d'exécuter un ordre manifestement illégal[43]. Prise dans son ensemble, cette ossature textuelle présente une cohérence certaine, quoique largement implicite. Aucun texte de synthèse ne vient l'énoncer

[35]Code pénal camerounais, art. 83 : la responsabilité pénale ne peut résulter d'un acte accompli sur les ordres d'une autorité compétente à laquelle l'obéissance est légitimement due, sous réserve que cet ordre ne soit pas manifestement illégal.

[3636]Code pénal camerounais, art. 84, al. 1er : exclusion de la responsabilité pénale de celui qui agit sous l'empire de la nécessité immédiate de défendre sa propre personne, autrui, ou un droit, contre une atteinte injuste, sous condition de proportionnalité de la riposte.

[37] TANGUY (G.), « Le préfet dans tous ses états. Une histoire de l'institution préfectorale est-elle (encore) possible ? », *Histoire Politique*, n° 27, 2015, p. 127, citant MAX WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, 10/18, 1963, p. 148-149.

[38]Décret n° 60/280 du 31 décembre 1960 portant règlement sur le service de la Gendarmerie nationale, relatif notamment aux conditions de réquisition de la force publique pour les opérations de maintien de l'ordre.

[39]Décret du 25 juillet 2001 portant réorganisation de la Gendarmerie nationale camerounaise, consacrant la dualité des missions de police administrative et de police judiciaire confiées à cette institution.

[40]Code pénal camerounais, art. 128, qui punit celui qui requiert ou ordonne l'emploi de la force publique contre l'exécution d'une disposition légale ou réglementaire.

[41]Décret n° 94/199 du 7 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'État, modifié par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000.

[42] CAMMAILLE (J) et KALUSZYNKI (M*), La fonction publique de la justice*, Paris, la découverte, collection recherche/ territoire du politique, 2007, 328 p.

[43] DONFACK SOKENG (L), « Droit constitutionnel et crises en Afrique », *Revue africaine de parlementarisme et de démocratie,* Vol. III, N°5, Avril 2011, p. 75.

comme un régime unifié d'immunité fonctionnelle, ce qui contraint l'interprète à reconstituer, au prix d'un exercice d'articulation normative, ce que le législateur n'a pas pris la peine de formuler.

La jurisprudence camerounaise vient, pour sa part, préciser le seuil de gravité en deçà duquel un acte est constitutif de violence à fonctionnaire[44]. Dans l'affaire *MP et ONGOLO René c/ NTSAMA Rose Pauline*[45], comme dans l'affaire *MP c/ DJENGUE SIKE Lydienne*[46], le juge n'a exigé aucune gravité particulière de l'acte de violence pour retenir l'infraction contre le prévenu, ce qui confirme la vigueur avec laquelle le droit positif entend protéger l'agent, y compris contre des atteintes matériellement mineures.

2- Les garanties fonctionnelles

La juxtaposition des textes précités ne suffit pas, à elle seule, à rendre compte de la cohérence d'ensemble de l'immunité fonctionnelle. Cette cohérence doit être recherchée dans la théorie générale de la puissance publique, selon laquelle l'État dispose, pour l'accomplissement de ses missions, de prérogatives exorbitantes du droit commun, au nombre desquelles figure le monopole de la contrainte légitime[47]. Lorsque l'agent fait usage de la force dans les conditions fixées par la loi, il n'agit pas en son nom propre, mais comme organe d'exécution de cette prérogative étatique. Cette explication rejoint la théorie concurrente et complémentaire du service public[48], pour laquelle l'agent public n'est pas un sujet de droit ordinaire mais un rouage de la fonction collective que l'État a pour mission d'assurer, ce qui déplace le regard de la prérogative exercée vers la finalité poursuivie.

Cette construction théorique trouve son prolongement le plus abouti dans la distinction, devenue classique depuis l'arrêt *Pelletier*[49], entre la faute de service, qui révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur, et la faute personnelle, qui révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions et son imprudence. Transposée à l'agent des forces de maintien de l'ordre, cette distinction permet de tracer la frontière entre l'usage de la force qui, même excessif dans certaines de ses

[44] Code pénal camerounais, art. 156, al. 2, relatif aux circonstances aggravantes de l'infraction de violence à fonctionnaire.

[45] Tribunal de première instance de Yaoundé, *MP et ONGOLO René c/ NTSAMA Rose Pauline*, décision citée in Première mouture de thèse, illustrant l'absence d'exigence d'une gravité particulière pour la caractérisation de l'infraction de violence à fonctionnaire.

[46] Tribunal de première instance de Douala, *MP c/ DJENGUE SIKE Lydienne*, décision citée in Première mouture de thèse, dans le même sens.

[47] DI QUAL (L), *La compétence liée*, Paris, LGDJ, 1964, p. 420.

[48] DUGUIT (L), *Traité de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris, 1928 ; JÈZE (G), *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Giard, 1925, sur la théorie du service public appliquée à l'agent public.

[49] Tribunal des conflits, 30 juillet 1873, Pelletier, Rec. p. 61 ; formule de LAFERRIÈRE (E), selon laquelle *« la faute de service est celle qui révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur, tandis que la faute personnelle révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, son imprudence ».*

modalités, demeure rattachable à la mission confiée, et l'usage qui, par sa disproportion manifeste, se détache du service pour révéler la seule personne de son auteur.

À cette assise théorique de l'immunité s'ajoute celle, complémentaire, de la présomption de légalité des actes de service, laquelle trouve un double fondement. D'une part, la théorie du privilège du préalable[50], selon laquelle l'acte administratif est exécutoire par lui-même dès son édiction[51]. Dans cette étude, elle signifie que l'ordre de service qu'il reçoit est présumé conforme à la légalité jusqu'à preuve du contraire, ce qui lui permet d'agir sans délai dans des situations qui, par nature, n'admettent pas la temporisation. D'autre part, le devoir d'obéissance hiérarchique lui-même, en vertu duquel l'acte accompli en conformité avec une instruction régulière, non manifestement illégale, est réputé procéder de la décision de l'autorité hiérarchique plutôt que de la volonté propre de l'exécutant. La convergence de ces deux fondements confère à la présomption une assise doctrinale particulièrement solide, tout en circonscrivant ses limites au critère commun du caractère manifeste de l'illégalité éventuelle[52].

B- L'expression de l'effectivité

Cette effectivité théoriquement fondée trouve sa traduction concrète dans la délimitation précise des actes couverts par la protection (1), ainsi que dans la teneur exacte de cette protection, entre étendue et limites (2).

1- Les actes couverts par la protection

L'immunité fonctionnelle ne couvre que les actes accomplis dans l'exercice de la mission de maintien de l'ordre, c'est-à-dire les actes qui se rattachent, par un lien direct, à la fonction confiée à l'agent. Trois catégories peuvent, à cet égard, être distinguées. La première rassemble les actes d'exécution d'une réquisition régulière, tels que la dispersion d'un attroupement, pour lesquels la légalité de l'ordre reçu couvre, par principe, l'agent exécutant, sous la seule réserve d'une illégalité manifeste de l'ordre donné[53]. La deuxième regroupe les actes de légitime défense[54], accomplis en réaction à une agression caractérisée, sous la double condition d'une nécessité immédiate et d'une proportionnalité de la riposte à la gravité de l'atteinte. La troisième, plus large, englobe les actes d'exécution d'une mission de police administrative ou judiciaire accomplis conformément aux

[50]Sur la théorie du privilège du préalable, v. notamment HAURIOU (M*), Précis de droit administratif*, 12e éd. ; le droit camerounais l'a reçue par la voie de la tradition juridique française.

[51] NLEP (R.G), *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique,* Paris, LGDJ, 1986, p.38.

[52] BRISSON (J.F), *Le recours pour excès de pouvoir, Paris, Ellipses, 2004, p.3.*

[53] ABANE ENGOLO (P-E), « Existe-t-il un droit administratif camerounais ? », in ONDOA (M), ABANE ENGOLO (P-E), Les fondements du droit administratif camerounais, éd. ; L'Harmattan, 2016, pp.13-31.

[54]Sur l'exigence de nécessité et de proportionnalité inhérente à la légitime défense, v. supra, note 3 ; ces deux conditions cumulatives conditionnent la couverture de l'acte par l'immunité fonctionnelle.

instructions reçues et dans les limites des pouvoirs légalement conférés à l'agent, tels que l'interpellation d'un suspect ou la conduite d'une opération de police judiciaire[55].

Ce qui unit ces trois catégories, en dépit de leurs fondements distincts, c'est l'existence d'un lien fonctionnel entre l'acte accompli et la mission confiée[56]. Dès lors que cet acte demeure rattachable, même de façon imparfaite, à l'exercice normal de la fonction, il bénéficie de la présomption de régularité qui fonde l'immunité[57]. Cette présomption ne dispense cependant pas d'un examen concret des circonstances de fait, le juge disciplinaire ou pénal devant toujours vérifier, au cas par cas, que l'acte litigieux entre effectivement dans le périmètre ainsi défini.

2- La teneur de la protection

La teneur exacte de la protection se mesure, d'abord, à l'aune de ses limites. Une riposte manifestement disproportionnée à la gravité de l'atteinte subie ne saurait être couverte par le fait justificatif de légitime défense, quand bien même son point de départ aurait été légitime[58]. L'emploi de la force publique en dehors de toute réquisition régulière, ou en exécution d'un ordre manifestement illégal, prive également l'agent exécutant de l'immunité. Enfin, lorsque l'acte, par son intention, sa gravité ou son étrangeté au service, révèle la seule personne de son auteur plutôt que l'administration qu'il sert, l'immunité fonctionnelle cesse de s'appliquer et l'agent redevient un justiciable ordinaire. C'est cette triple limite, tenant à la proportionnalité, à la régularité de l'ordre et à la détachabilité de la faute, qui empêche l'immunité fonctionnelle de se muer en une irresponsabilité de fait[59].

Un rapide détour comparatif éclaire, à cet égard, la portée exacte du dispositif camerounais. Le droit français, dont il procède historiquement, a connu une évolution significative avec la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique[60], qui a institué un cadre commun aux policiers et aux gendarmes allant au-delà de la seule légitime défense *stricto sensu*. Le droit camerounais, pour sa part, n'a pas emprunté cette voie de spécialisation, continuant de s'en remettre au seul droit commun de la légitime défense et de l'obéissance à l'autorité légale[61].

---

[55] MAKOUGOUM (A.), *Ordre public et libertés publiques en droit public camerounais*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Yaoundé II, 2014, p.2

[56] AMOUSSOU (V.L). *L'ordre public sanitaire en Afrique francophone*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Bordeaux, 2017, p.34

[57] AUBY (J.-M) et AUBY (J.-B.), *Droit de la fonction publique*, Dalloz, sur la notion d'agent public et le lien fonctionnel qui commande sa protection statutaire.

[58] BERNARD (P.), *Le préfet de l'Empire*, cité par *Administration*, n° 271, 2021, p. 21.

[59] CHABANOL (D), « Contrôle de légalité et libertés de l'administration », *AJDA*, janvier 1984, p. 15.

[60] Loi française n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, ayant unifié le cadre légal d'usage des armes par les policiers et les gendarmes en France, au-delà de la seule légitime défense de droit commun.

[61] ABANE ENGOLO (P-E), « Existe-t-il un droit administratif camerounais ? », *op.cit.,* pp.13-31.

La teneur de la protection se mesure, ensuite, à l'aune des mécanismes institutionnels de prise en charge qui la relaient. Le droit français organise, depuis la loi du 13 juillet 1983[62], une protection fonctionnelle codifiée au bénéfice du fonctionnaire poursuivi pour des faits non détachables de l'exercice de ses fonctions. Le statut général de la fonction publique camerounaise ne comporte pas, à ce jour, de disposition d'ensemble aussi explicitement codifiée, l'assistance dont peut bénéficier l'agent poursuivi procédant davantage d'une pratique administrative variable que d'un droit statutaire clairement opposable.

La teneur de la protection se mesure, enfin, à l'aune de la substitution de la responsabilité de l'État à celle de l'agent. Le statut spécial du corps des fonctionnaires de la Sûreté nationale[63] comme le statut général des militaires[64] prévoient que la responsabilité de l'État est substituée de plein droit à celle de l'agent poursuivi par un tiers pour un fait commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, sauf faute personnelle avérée ouvrant droit, pour l'État, à une action récursoire[65]. Cette dernière, ainsi que le relève Joseph OWONA[66], demeure toutefois rarement mise en œuvre en pratique, ce qui confirme, par un autre biais, le caractère globalement protecteur du dispositif dans son application concrète.

Au regard de ce qui précède, le constat peut être dressé sans ambiguïté : la protection statutaire fonctionnelle de l'agent des forces de maintien de l'ordre repose sur un socle normatif et théorique solide, dont l'expression concrète, tant dans la délimitation des actes couverts que dans la teneur des garanties offertes, confirme une effectivité globalement satisfaisante. C'est ce même constat qu'il convient à présent de vérifier, avec une tout autre acuité, s'agissant de la seconde dimension de la protection statutaire, celle qui touche à la prise en charge matérielle des risques encourus par l'agent.

II- UNE PROTECTION STATUTAIRE MATERIELLE PERFECTIBLE

À la protection fonctionnelle précédemment étudiée s'ajoute une seconde dimension de la protection statutaire, tournée non plus vers les conséquences juridiques de l'action de l'agent, mais vers les conséquences matérielles des risques auxquels l'exercice de sa mission l'expose. Or,

[62]Loi française n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, art. 11, instituant la protection fonctionnelle codifiée au bénéfice du fonctionnaire poursuivi pour des faits non détachables du service.

[63]Statut spécial du corps des fonctionnaires de la Sûreté nationale, art. 16 (réparation pécuniaire du préjudice matériel subi), art. 17 (prise en charge des frais de justice) et art. 18 (substitution de la responsabilité de l'État à celle du fonctionnaire poursuivi par un tiers).

[64]Statut général des militaires, art. 21 : *« L'État est tenu de les protéger contre les menaces et attaques dont ils peuvent être l'objet à l'occasion de l'exercice de leur fonction et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en résulte […] ».*

[65]Sur la technique de la substitution de responsabilité : « une technique par laquelle l'État endosse la responsabilité pécuniaire de l'agent public coupable de faute personnelle. Celui-ci disparaît derrière la personne morale de droit public qui indemnise la victime ».

[66]OWONA (J), cité in Première mouture de thèse : l'État camerounais engage rarement l'action récursoire à l'encontre de ses agents fautifs.

l'examen de cette dimension révèle un contraste sensible avec celle qui précède : la protection sociale des agents exposés souffre d'insuffisances persistantes (A), de même que les garanties de réparation des dommages subis en service peinent à atteindre leur pleine effectivité (B).

A- L'insuffisance de la protection sociale des agents exposés

Cette insuffisance se manifeste, d'une part, dans la faiblesse de la prévention des risques liés à la fonction (1), et, d'autre part, dans la mauvaise prise en charge des sinistres professionnels lorsque le risque se réalise (2).

1- La faiblesse de prévention des risques liés à la fonction

L'État camerounais, en sa qualité d'employeur des agents des forces de maintien de l'ordre, est tenu de mettre en œuvre les mesures nécessaires à la protection de leur santé[67]. Le décret n° 2000/692/PM du Premier ministre[68] s'inscrit dans cette logique en fixant des mesures d'hygiène et de sécurité applicables aux locaux affectés au service public. Il s'agit notamment de la propreté des locaux, de l'éclairage suffisant, issues de secours, des équipements en extincteurs, de la disponibilité de l'eau potable. Ce dispositif, pour utile qu'il soit, présente cependant une limite structurelle majeure. En effet, conçu sur le modèle classique de la prévention des risques professionnels de bureau ou d'atelier, il demeure largement inadapté à la spécificité du risque encouru par l'agent des forces de maintien de l'ordre, dont le principal lieu d'exposition n'est pas le local de service mais la voie publique elle-même, dans des situations de confrontation directe avec des foules parfois hostiles[69].

Cette inadaptation se double d'une lacune plus préoccupante encore : la prévention organisée par les textes demeure essentiellement physique et matérielle, hygiène des locaux, sécurité des équipements, sans qu'un dispositif comparable ne soit spécifiquement consacré à la prévention des risques psychologiques inhérents à l'exposition répétée à la violence[70]. Si la formation professionnelle, initiale puis continue, contribue indéniablement à réduire l'exposition au risque en dotant l'agent des techniques nécessaires à l'accomplissement de sa mission, elle ne saurait, à elle seule, tenir lieu d'une politique de prévention des risques psychosociaux qui, dans les systèmes de fonction publique les plus avancés, occupe désormais une place centrale aux côtés de la prévention des risques physiques. L'absence d'un tel volet, spécifiquement dédié à la santé

[67]Bureau international du Travail et Organisation mondiale de la santé, définition conjointe de la santé au travail, approche globale visant le bien-être physique, mental et social des travailleurs.
[68]Décret n° 2000/692/PM du Premier ministre fixant les modalités d'exercice du droit à la santé du fonctionnaire, art. 12 et 13 (identification des accidents et maladies professionnelles) et art. 14 (prise en charge des frais par l'État).
[69] OWONA (J), *Droit administratif spécial de la République du Cameroun*, *op.cit*., pp.192-193.
[70] *Ibid.*, *Le contentieux administratif de la République du Cameroun*, L'Harmattan, 2011, pp.20 et s..

mentale de l'agent exposé de façon récurrente à des situations traumatiques, constitue l'un des points aveugles les plus significatifs du dispositif préventif camerounais.

2- La prise en charge relative des sinistres professionnels

En matière de prise en charge des maladies et sinistres professionnels, le principe applicable est celui de la gratuité des consultations et des soins médicaux dispensés dans les formations sanitaires publiques. Ce principe traduit la protection que l'État accorde aux agents des forces de maintien de l'ordre, et en particulier aux fonctionnaires de la sûreté nationale.

L'article 16 du statut spécial du corps des fonctionnaires de la sûreté nationale pose ainsi que le fonctionnaire bénéficie, pour lui-même, son conjoint et ses enfants à charge, de la gratuité des soins dans les structures sanitaires publiques ; et que s'il a dû avancer ces frais, il a droit à leur remboursement. Ce dernier volet renforce la portée réparatrice du texte, puisqu'il oblige l'État à rembourser le fonctionnaire lorsque la prise en charge directe n'a pas pu s'appliquer[71].

L'article 142 (alinéas 4 à 6) du même statut organise, quant à lui, les conséquences d'une maladie d'origine professionnelle. Le fonctionnaire concerné à droit, en plus du remboursement des retenues pour pension de retraite, à une indemnité de réforme. Celle-ci correspond au traitement de son dernier mois d'activité, multiplié par le nombre d'années de service restant à courir entre la fin de son dernier congé de maladie (ou de longue durée) et l'âge de la retraite. Le montant en est fixé par la décision qui prononce la réforme.

De même, lorsque la commission de réforme de la sûreté nationale reconnaît au fonctionnaire un droit à pension d'invalidité, celle-ci prend effet immédiatement, dès la date du sinistre. Enfin, si le fonctionnaire décède en activité pour une cause imputable au service, ses ayants droit perçoivent une pension d'invalidité permanente égale à 100 % de la solde de base, à compter de la date du décès.

Ce dispositif reste néanmoins largement théorique. La pratique s'écarte souvent, tant dans la lettre que dans l'esprit, des garanties que ces textes énoncent. En effet, il est constant que lorsque le risque professionnel se réalise, la prise en charge de l'agent victime suppose l'établissement d'un double lien avec le service, un lien formel, résultant d'un acte administratif justifiant du temps et du lieu de service, et un lien matériel, établissant le rapport de cause à effet entre l'activité exercée et l'accident ou la maladie[72]. Or, en l'absence de toute définition réglementaire ou jurisprudentielle

[71] Art. 16 du statut spécial du corps des fonctionnaires de la sureté nationale : *« le fonctionnaire de la sûreté nationale a droit pour lui-même, son conjoint et ses enfants à charge, à la gratuité des consultations et des soins médicaux dans les formations sanitaires publiques. Toutefois, le fonctionnaire qui a supporté ces frais à droit au remboursement ».*

[72]Décret n° 2000/692/PM du Premier ministre fixant les modalités d'exercice du droit à la santé du fonctionnaire, art. 12 et 13 (identification des accidents et maladies professionnelles) et art. 14 (prise en charge des frais par l'État).

précise des notions d'accident et de maladie professionnelle, l'établissement de ce double lien s'avère, en pratique, une source récurrente de difficultés probatoires pour l'agent victime, en particulier lorsqu'est en cause une pathologie à développement différé, à l'instar des troubles psychiques consécutifs à un stress opérationnel prolongé, dont l'imputabilité au service est nécessairement plus délicate à démontrer qu'un accident matériel instantané[73].

Cette difficulté probatoire est aggravée par la lourdeur de la procédure elle-même. Le dossier de demande de prise en charge doit comprendre un procès-verbal de constat d'accident établi par les autorités de police compétentes, ainsi que tout document permettant de faire ressortir le lien de causalité entre l'accident ou la maladie et le service, avant transmission au ministre utilisateur puis au ministre des Finances. Cette chaîne administrative, mobilisant successivement plusieurs services distincts, retarde d'autant la reconnaissance du droit de l'agent à une prise en charge pourtant présentée par les textes comme automatique. À cette lourdeur procédurale s'ajoute une lacune plus fondamentale encore, relative à l'assistance judiciaire due à l'agent poursuivi ou victime[74]. A la différence du droit français, qui organise une protection fonctionnelle codifiée et opposable, le droit camerounais, malgré ces quelques précisions textuelles susmentionnées, laisse cette assistance à l'appréciation discrétionnaire de la hiérarchie, ce qui prive l'agent de tout droit véritablement opposable en la matière, faute de recours possible contre un refus d'assistance[75].

B- L'insuffisance des garanties de réparation des dommages

Au mécanisme de protection sociale précédemment étudié s'ajoute un second mécanisme, plus classiquement indemnitaire, de réparation des dommages subis en service, dont l'examen révèle, lui aussi, des insuffisances tenant tant à la lenteur des procédures d'indemnisation (1) qu'à l'inadéquation des montants alloués (2).

1- La lenteur des procédures d'indemnisation

Depuis l'arrêt fondateur *Blanco*[76], le droit de la responsabilité des personnes publiques distingue une phase administrative préalable et, en cas de rejet, une phase contentieuse subsidiaire[77]. La première, gérée par les services du ministère chargé des Finances en liaison avec le ministère utilisateur, mobilise successivement le conseil de santé pour l'appréciation médicale

[73] NLEP (R.G), *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique, op.cit*., p.38.

[7474]Loi camerounaise portant organisation de l'assistance judiciaire, dont le champ d'application, conçu pour les personnes à ressources insuffisantes, ne couvre pas, en tant que tel, l'agent des forces de maintien de l'ordre poursuivi ou victime dans l'exercice de ses fonctions.

[75] NLEP (R.G), *L'administration publique camerounaise…*, *op.cit*., p.38.

[7676]Tribunal des conflits, 8 février 1873, Blanco, Rec. 1er suppl. p. 61, fondateur du régime autonome de la responsabilité des personnes publiques.

[77] MENGUE MBOUE (E), « L'évolution du contentieux administratif et la protection des droits fondamentaux au Cameroun », *CADI*, janvier 2024, pp.29-24.

de l'imputabilité, puis les services liquidateurs pour le calcul et l'ordonnancement de la prestation. Chaque étape suppose la transmission du dossier d'un service à l'autre, ce qui allonge d'autant le délai global de traitement[78].

La seconde phase, contentieuse, se heurte à un obstacle procédural supplémentaire, tenant à l'exigence d'un recours gracieux préalable obligatoire avant toute saisine du tribunal administratif[79]. Loin de faciliter le règlement amiable des litiges, cette exigence retarde d'autant l'accès au juge, sans qu'aucun traitement procédural accéléré ne soit prévu pour le contentieux indemnitaire spécifique lié aux risques professionnels des agents des forces de maintien de l'ordre, alors même que la vulnérabilité économique de l'agent blessé ou de la famille endeuillée commanderait, à l'évidence, une célérité procédurale particulière. Cette lenteur affecte plus gravement encore la liquidation des pensions d'invalidité et de réversion, dont la situation des ayants droit d'un agent décédé en service, confrontés à la perte immédiate du revenu principal du foyer, rend la célérité de l'indemnisation d'autant plus cruciale.

Cette lenteur structurelle trouve également sa source dans l'absence de délai légal contraignant imposé à l'administration pour statuer sur le recours gracieux préalable[80]. En l'absence d'un tel encadrement temporel, le silence de l'administration peut se prolonger indéfiniment, contraignant l'agent ou ses ayants droit à patienter avant de pouvoir, le cas échéant, se prévaloir d'un rejet implicite pour saisir le juge administratif[81]. Cette carence normative laisse ainsi à l'appréciation discrétionnaire des services concernés le rythme de traitement des dossiers, sans qu'aucune sanction procédurale ne vienne contraindre l'administration à la diligence[82]. Le contraste est d'autant plus frappant que, dans d'autres branches du contentieux administratif camerounais, des délais impératifs ont pu être instaurés pour accélérer le traitement de certaines catégories de recours jugées prioritaires. Rien de tel n'existe pourtant pour le contentieux indemnitaire des risques professionnels des forces de maintien de l'ordre, alors même que la nature vitale des intérêts en jeu [83] justifierait a fortiori un traitement accéléré comparable.

---

[78] *Ibid.*

[7979]Loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux administratifs, art. 17 : « le recours devant le Tribunal administratif n'est recevable qu'après rejet d'un recours gracieux adressé à l'autorité auteur de l'acte attaqué ou à celle statutairement habilitée à représenter la collectivité publique ou l'établissement public en cause ».

[80] ABA'A OYONO (J-C), « La nouvelle révision du droit de la justice administrative », *op.cit.,* pp. 225-266.

[81] MBARGA NYATTE (D), « De l'incompétence de la juridiction administrative au Cameroun », *op.cit.,* pp.51-60

[82] KEUTCHA TCHAPNGA (C), « La réforme attendu…», *op.cit*., p.29.

[83] Il s'agit en l'occurrence de la subsistance immédiate de la famille, de la prise en charge des soins consécutifs à la blessure… etc.

2- L'inadéquation des montants alloués

La seconde limite, plus substantielle encore, tient à l'inadéquation persistante des montants alloués au regard des risques réellement encourus par les agents engagés dans les zones de crise sécuritaire les plus exposées[84]. La tension budgétaire pesant sur le régime des pensions civiles et militaires limite structurellement la marge de manœuvre dont disposent les pouvoirs publics pour revaloriser ces montants à la hauteur de l'exposition physique et psychologique effectivement subie[85]. Cette inadéquation peut être utilement resituée par rapport au cadre normatif international de référence. A cet effet, la Convention n° 121 de l'Organisation internationale du Travail[86] fixe des seuils indicatifs de prestations minimales, exprimés en pourcentage du salaire de référence, que les États parties s'engagent à garantir aux victimes d'accidents du travail et à leurs survivants, seuils dont l'atteinte par le régime camerounais des pensions civiles et militaires mériterait d'être objectivement mesurée[87].

Cette inadéquation trouve enfin un prolongement dans l'instabilité historique qu'a connue la justice administrative camerounaise elle-même, dont la jeunesse institutionnelle et les revirements jurisprudentiels répétés ont longtemps nui à la prévisibilité du quantum indemnitaire accordé aux agents victimes[88]. Cet état de chose contribue ainsi à une insécurité juridique qui n'a fait que renforcer, sur la durée, le sentiment d'un décalage entre l'affirmation textuelle du droit à réparation et son effectivité concrète[89].

Au demeurant, le contraste avec le constat dressé au titre de la protection fonctionnelle apparaît nettement. Là où celle-ci bénéficie d'un socle normatif et théorique solide, dont l'expression concrète confirme l'effectivité, la protection matérielle, pourtant fondée sur des textes et des principes tout aussi solides en apparence, se heurte, dans sa mise en œuvre concrète, à des obstacles procéduraux, budgétaires et institutionnels qui en limitent sensiblement la portée réelle.

Conclusion

Au terme de cette étude consacrée à la protection statutaire des forces de maintien de l'ordre en droit public camerounais, l'hypothèse formulée en introduction se trouve vérifiée : cette

[84] MENGUE MBOUE (E), « La légalité de crise dans le constitutionnalisme africain. Étude à partir de quelques États d'Afrique francophone subsaharienne », *RCC,* Janvier 2024, pp. 17-38.
[85] KOUAM (S.P), « L'organisation juridictionnelle camerounaise depuis la mutation constitutionnelle du 18 janvier 1996 », *CJP, FSJP, Université de Ngaoundéré, 2010*, p.177.
[86]Organisation internationale du Travail, Convention n° 121 concernant les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, adoptée le 8 juillet 1964, fixant des seuils indicatifs de prestations minimales.
[87] KEUTCHA TCHAPNGA (C), « Note sous Cour Suprême du Cameroun, ordonnance de référé n° 06 du 08 décembre 1998… », *op. cit*.
[88] ABA'A OYONO (J-C), « La nouvelle révision du droit de la justice administrative », *RASJ,* n°1, 2011, pp. 225-266
[89] NYETAM TAMGA (A), « Les droits de la défense dans la jurisprudence de la Cour Suprême du Cameroun statuant en matière administrative », *JP,* n° 52, octobre-novembre-décembre, 2002, p.69.

protection s'exerce de manière relative. Le droit camerounais organise, en amont de toute mise en cause individuelle, un socle protecteur dont l'examen révèle une dissociation nette entre deux dimensions. La dimension fonctionnelle de cette protection, celle qui couvre l'agent contre les conséquences juridiques, pénales comme civiles, de son action, repose sur des garanties normatives et théoriques solides, dont l'expression concrète, tant dans la délimitation des actes couverts que dans la teneur des mécanismes institutionnels qui la relaient, confirme un degré d'effectivité globalement satisfaisant. La dimension matérielle de cette même protection, en revanche, celle qui organise la prise en charge des conséquences physiques et économiques des risques encourus, se heurte à des obstacles récurrents, qu'il s'agisse de l'inadaptation des dispositifs de prévention aux risques spécifiquement psychologiques de la fonction, de la lourdeur probatoire et procédurale entourant la reconnaissance des sinistres professionnels, de la lenteur des procédures d'indemnisation ou de l'inadéquation des montants alloués au regard de l'exposition réelle des agents les plus engagés[90].

Cette dissociation invite à ouvrir plusieurs pistes de réflexion. Sur le plan normatif, la codification d'un droit à l'assistance juridique véritablement opposable, sur le modèle de la protection fonctionnelle instituée en droit français depuis 1983, permettrait de combler l'une des lacunes les plus significatives identifiées au fil de cette étude. Sur le plan procédural, un traitement différencié et accéléré du contentieux indemnitaire lié aux risques professionnels des agents des forces de maintien de l'ordre, dérogeant à l'exigence de droit commun du recours gracieux préalable, mériterait d'être envisagé, en considération de la vulnérabilité économique particulière des demandeurs concernés. Sur le plan budgétaire, un effort de revalorisation des montants alloués, mesuré à l'aune des standards internationaux tels que ceux de la Convention n° 121 de l'Organisation internationale du Travail, contribuerait à rapprocher le droit camerounais des standards internationalement reconnus. Sur le plan institutionnel, enfin, la mise en place d'un dispositif de prévention et de prise en charge spécifiquement dédié aux risques psychologiques de la fonction, encore largement absent du cadre réglementaire actuel, constituerait un prolongement naturel et nécessaire de la protection statutaire déjà solidement établie sur son versant fonctionnel.

[90] KAMTO (M), « La fonction administrative contentieuse de la Cour Suprême du Cameroun », *Paris, éd., Economica,* 1988, p.31.

L'expropriation pour cause d'utilité publique à l'épreuve du droit de propriété et des droits fonciers coutumiers au Cameroun

Expropriation for Public Use in Light of Property Rights and Customary Land Rights in Cameroon

Par :

HADJA Kaltoumi

Doctorante à l'Université de Ngaoundéré

Résumé :

L'expropriation pour cause d'utilité publique constitue l'une des principales manifestations de la puissance publique sur le domaine foncier. Au Cameroun, cette institution révèle une tension particulière entre la nécessité pour l'État de réaliser des projets d'intérêt général et l'exigence de protection des droits fondamentaux des personnes affectées. Si le droit positif organise des garanties relatives au droit de propriété, celles-ci demeurent principalement adaptées aux titulaires de droits fonciers formalisés par l'immatriculation. Les droits fonciers coutumiers, pourtant essentiels dans les pratiques sociales et économiques des communautés locales, demeurent placés dans une situation juridique intermédiaire. L'étude démontre que le régime camerounais de l'expropriation nécessite une évolution vers une conception plus inclusive de la propriété, intégrant les dimensions collectives, sociales et culturelles du rapport à la terre.

Mots-clés : Expropriation – Utilité publique – Droit de propriété – Domaine national – Droits fonciers coutumiers – Cameroun – Droits de l'homme.

Abstract:

Public-interest expropriation represents one of the strongest expressions of state authority over land resources. In Cameroon, this mechanism reveals a tension between the State's need to implement development projects and the protection of fundamental property rights. Although the legal framework provides safeguards for property owners, these mechanisms remain primarily designed for formally recognized land rights holders. Customary land rights, despite their social and economic importance for local communities, continue to occupy an uncertain legal position. This study argues that Cameroon's expropriation regime requires a more inclusive understanding of property rights, integrating the collective, social and cultural dimensions of land relationships.

Keywords: Expropriation – Public interest – Property rights – National domain – Customary land rights – Cameroon – Human rights.

Introduction

La propriété constitue l'un des piliers fondamentaux des systèmes juridiques contemporains. Consacrée comme un droit essentiel de la personne humaine, elle bénéficie d'une protection particulière tant dans les ordres juridiques internes que dans les instruments internationaux de protection des droits fondamentaux. Toutefois, cette protection n'a jamais revêtu un caractère absolu. Les nécessités liées à l'intérêt général permettent traditionnellement à la puissance publique d'imposer certaines limitations au droit de propriété, parmi lesquelles figure l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'expropriation apparaît ainsi comme une manifestation emblématique de la puissance publique. Elle traduit la capacité de l'État à contraindre un particulier à céder son bien lorsque cette dépossession est justifiée par une finalité collective et accompagnée d'une indemnisation adéquate. Cette institution repose sur une conciliation permanente entre deux exigences contradictoires[1] : d'une part, la protection du droit individuel de propriété[2] ; d'autre part, la nécessité pour l'administration de disposer des moyens juridiques indispensables à la réalisation de ses missions.

Dans les États africains, cette tension revêt une dimension particulière en raison de la pluralité des systèmes fonciers existants. Le modèle juridique étatique, largement inspiré des traditions occidentales de la propriété individuelle et de l'immatriculation foncière[3], coexiste avec des systèmes coutumiers dans lesquels la terre constitue un élément structurant des rapports sociaux, économiques et culturels[4].

Le Cameroun illustre parfaitement cette situation de pluralisme foncier. Depuis les grandes réformes domaniales et foncières de 1974, le législateur camerounais a progressivement organisé un système reposant sur la maîtrise foncière de l'État et sur la reconnaissance juridique du titre foncier comme instrument privilégié de sécurisation des droits immobiliers[5]. L'ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier constitue, à cet égard, un tournant majeur. Elle établit une distinction fondamentale entre les terres relevant du domaine privé de l'État, celles appartenant au domaine public et celles intégrées au domaine national[6]. Cette dernière catégorie,

[1] Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif. Tome 2 : Droit administratif des biens*, Paris, LGDJ, 16e éd., 2014, p. 225.
[2] Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948, art. 17. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981, art. 14.
[3] Jean-Marie AUBY et Pierre BON, *Droit administratif des biens*, Paris, Dalloz, 7e éd., 2016, p. 530.
[4] Étienne LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du droit*, Paris, LGDJ, 1999, p. 175.
[5] Alexander Dieudonné TJOUEN, *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais : étude d'une réforme législative*, Paris, Economica, 1982, p. 35.
[6] Ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, Journal officiel de la République du Cameroun, modifiée par l'ordonance n° 77-1 du 10 jan. 1977,Art. 14 al 1-2.

particulièrement importante, accueille une grande partie des terres occupées selon des modalités coutumières.

Cependant, cette organisation juridique demeure marquée par une tension structurelle[7]. Alors que les populations rurales continuent d'entretenir avec la terre des relations fondées sur l'usage, la transmission familiale et l'appartenance communautaire, le droit positif privilégie une conception formaliste de la propriété reposant sur l'immatriculation administrative[8]. Comme l'a démontré Prosper Nkou Mvondo, l'occupant du domaine national ne saurait être considéré comme un simple occupant dépourvu de toute protection juridique. L'occupation effective du sol produit certains effets reconnus par le droit camerounais[9]. Toutefois, cette protection demeure relative lorsque l'État décide de mobiliser la parcelle pour un objectif d'utilité publique[10].

Cette situation soulève une préoccupation essentielle au regard des droits de l'homme notamment le souci de concilier la nécessité pour l'État de réaliser des projets d'intérêt général avec l'obligation de protéger les droits fonciers des populations dont la relation à la terre repose sur des mécanismes coutumiers. L'intérêt est d'autant plus important que les transformations économiques contemporaines du Cameroun s'accompagnent d'une multiplication des opérations susceptibles d'entraîner des déplacements fonciers : infrastructures routières, barrages hydroélectriques, zones industrielles, projets miniers ou agro-industriels[11].

Dans ce contexte, l'expropriation [12] ne constitue pas uniquement une opération administrative de transfert de propriété. Elle devient un révélateur des limites du système juridique dans la reconnaissance des différentes formes de rapport à la terre[13]. La problématique centrale de cette étude peut donc être formulée ainsi : Dans quelle mesure le régime camerounais de l'expropriation pour cause d'utilité publique assure-t-il une protection effective du droit de propriété tout en prenant en compte les droits fonciers coutumiers reconnus aux populations locales ? L'hypothèse défendue est que le droit camerounais offre une protection relativement structurée

[7] Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, arrêt du 31 août 2001, Série C n°79. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Endorois Welfare Council c. Kenya*, Communication n°276/2003, décision du 4 février 2010.
[8] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit administratif des biens*, Paris, LGDJ, 13e éd., 2016, p. 455.
[9] Décret n°76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.
[10] Prosper NKOU MVONDO, « La situation juridique de l'occupant sans titre d'une parcelle du domaine national au Cameroun », *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 33, n°4, 2000, p. 487-503
[11] Simeon Patrick KOUAM, « Politique foncière et problématique du développement au Cameroun : question d'hier, réponse de demain », *Droit et politique de l'immobilier en Afrique : Exemple du Cameroun,* Mélange en l'honneur d'André TIENTCHEU NJIAKO, Yaoundé, PUA, 2015, pp 319-320.
[12] Loi n°85-09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation.
[13] André TIENTCHEU NJIAUKO, *Droits réels et domaine national au Cameroun*, Yaoundé, Presses universitaires d'Afrique, 2005, p. 42.

du droit de propriété formellement reconnu, mais demeure insuffisamment adapté à la protection des droits fonciers coutumiers, lesquels restent exposés aux effets de la prééminence administrative et domaniale de l'État.

Pour démontrer cette hypothèse, l'étude s'articulera autour de deux axes. D'une part il conviendra d'analyser l'encadrement juridique de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui sillonne entre prééminence de la puissance publique et garantie du droit de propriété (I), d'autre part sur l'expropriation à l'épreuve des droits fonciers coutumiers au Cameroun : entre insuffisance de protection et nécessité d'une recomposition juridique (II)

I- L'ENCADREMENT JURIDIQUE DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE AU CAMEROUN : ENTRE PREEMINENCE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE ET GARANTIE DU DROIT DE PROPRIETE

Il se traduit par la consécration de l'expropriation comme prérogative administrative de protection de l'intérêt général (A) et les garanties du droit de propriété face au pouvoir expropriant : portée et limites du modèle camerounais (B).

A- La consécration de l'expropriation comme prérogative administrative de protection de l'intérêt général

L'expropriation pour cause d'utilité publique constitue l'une des expressions les plus significatives des prérogatives reconnues à l'administration dans un État de droit. Elle traduit la possibilité pour la puissance publique[14] d'imposer une dépossession patrimoniale lorsque celle-ci apparaît nécessaire à la réalisation d'un objectif collectif. Cette institution repose sur une idée fondamentale : le droit de propriété, bien qu'étant un droit juridiquement protégé, n'est pas conçu comme une prérogative illimitée[15]. La propriété privée doit composer avec les exigences résultant de l'intérêt général et des nécessités de l'action publique[16]. Cette conception rejoint la théorie classique de la fonction sociale de la propriété, selon laquelle l'exercice du droit de propriété ne peut être dissocié des responsabilités qu'il implique à l'égard de la collectivité[17].

Dans le droit administratif camerounais[18], l'expropriation s'inscrit dans cette logique. Elle apparaît comme un mécanisme permettant à l'État de réaliser des opérations considérées comme

[14] Jean-Marie AUBY, Pierre BON, Jean-Bernard AUBY et Philippe TERNEYRE, *Droit administratif des biens*, Paris, Dalloz, 8e éd., 2022, p. 555. la notion d'expropriation comme manifestation de la puissance publique

[15] René CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 2, Paris, Montchrestien, 15e éd., 2001, p. 427. L'expropriation constitue une prérogative exorbitante du droit commun justifiée par la réalisation d'un objectif collectif.

[16] Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 12e éd., 1933, p. 27.

[17] Léon DUGUIT, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, Félix Alcan, 1912, p. 149 et s.

[18] Constitution du Cameroun du 18 janvier 1996, Préambule. Au Cameroun, le principe de protection de la propriété est affirmé par la Constitution qui garantit le droit de propriété et prévoit que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et sous réserve d'une juste indemnisation.

indispensables au développement économique, social ou territorial. Toutefois, l'existence d'un pouvoir expropriant constitue nécessairement une menace potentielle pour les droits individuels. C'est pourquoi son exercice est soumis à un encadrement juridique destiné à prévenir les atteintes arbitraires au patrimoine privé. L'étude de cette institution suppose donc d'examiner, d'une part, le fondement juridique et la justification administrative du pouvoir expropriant (1), d'autre part, les conditions d'exercice de cette prérogative par l'administration camerounaise (2).

1- Le fondement juridique et la justification administrative du pouvoir expropriant

L'expropriation repose sur un principe d'équilibre : permettre à l'État d'accomplir ses missions tout en garantissant que le sacrifice imposé au propriétaire demeure exceptionnel et juridiquement contrôlé. Cette institution trouve son fondement dans plusieurs sources normatives : constitutionnelles, législatives et administratives.

a- La reconnaissance du droit de propriété comme principe limité par l'intérêt général

Le droit de propriété occupe une place particulière dans les systèmes juridiques contemporains. Au Cameroun, sa protection résulte à la fois des principes constitutionnels et des engagements internationaux relatifs aux droits fondamentaux. Le Préambule de la Constitution camerounaise affirme l'attachement de l'État aux libertés fondamentales et garantit plusieurs droits individuels, parmi lesquels figure indirectement la protection des droits patrimoniaux.

Sur le plan international, l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que toute personne a droit à la propriété et que nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété[19]. De même, l'article 14 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples reconnaît le droit de propriété tout en admettant que celui-ci puisse faire l'objet de restrictions dans l'intérêt public[20]. Ainsi, la propriété apparaît comme un droit protégé mais nécessairement conciliable avec les besoins collectifs. Cette conception est également affirmée par la doctrine administrative. Selon Jacqueline Morand-Deviller, le droit de propriété constitue un droit fondamental mais non absolu : il doit être concilié avec les exigences de l'intérêt général qui justifient certaines limitations imposées par la puissance publique[21].

Dans cette perspective, l'expropriation ne constitue pas une négation du droit de propriété. Elle représente plutôt un mécanisme juridique permettant d'assurer la coexistence entre propriété privée et action publique. Toutefois, cette conciliation suppose que l'intervention administrative

[19] Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, article 17 : « Toute personne a la droit de posséder des biens et qu'elle ne peut pas en être privée de manière injuste ou arbitraire ».
[20] Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981, art. 14. article 14 :« Le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, ce conformément aux dispositions des lois appropriées ».
[21] J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif des biens*, Paris, LGDJ, 13e éd., 2016, p. 455.

demeure exceptionnelle et proportionnée. L'État ne peut se prévaloir de l'intérêt général pour justifier toute atteinte au patrimoine individuel. L'utilité publique doit constituer une véritable nécessité collective et non un simple instrument de domination foncière.

b- L'utilité publique comme fondement de la légitimité de l'expropriation

L'expropriation trouve sa justification essentielle dans la notion d'utilité publique. Cette notion constitue le critère permettant de distinguer une dépossession administrative légitime d'une atteinte arbitraire au droit de propriété. La loi n°85-09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation organise cette procédure et précise que l'expropriation ne peut intervenir que pour la réalisation d'une opération reconnue d'utilité publique[22]. L'utilité publique remplit ainsi une double fonction : Elle justifie juridiquement l'atteinte portée au droit de propriété et elle limite l'action administrative en imposant une finalité déterminée.

La difficulté réside cependant dans le caractère évolutif de cette notion. Historiquement, l'utilité publique concernait principalement les grands travaux publics : Routes, ouvrages hydrauliques, équipements administratifs. Aujourd'hui, son champ s'est considérablement élargi. Elle peut concerner : Les politiques d'aménagement du territoire, les zones économiques, les projets industriels, les programmes énergétiques. Cette extension témoigne de la transformation du rôle de l'État, devenu acteur majeur de la planification économique.

Cependant, elle comporte également un risque : celui d'une utilisation excessive de l'expropriation au détriment des droits individuels. Comme le souligne Yves Gaudemet, la notion d'utilité publique ne saurait être réduite à une simple appréciation discrétionnaire de l'administration, elle doit demeurer soumise à un contrôle juridique destiné à préserver l'équilibre entre intérêt général et intérêts particuliers[23]. Dans le contexte camerounais, cette question est particulièrement sensible dans la mesure ou la multiplication des projets d'infrastructures et d'exploitation des ressources naturelles entraîne une pression croissante sur les espaces occupés par les populations locales[24]. L'utilité publique devient alors le point de rencontre entre les impératifs du développement national et la protection des droits fonciers existants. C'est

[22] Loi n°85-09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation.
[23] Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif. Tome 2 : Droit administratif des biens*, Paris, LGDJ, 16e éd., 2014, p. 235.
[24] Alexander Dieudonné TJOUEN, *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais : étude d'une réforme législative*, Paris, Economica, 1982, p. 67. distinction entre domaine public, domaine privé de l'État et domaine national au Cameroun.

précisément dans cette zone de tension que la question des droits coutumiers prend toute son importance.

2- La procédure d'expropriation et les garanties juridiques offertes au propriétaire

L'expropriation constitue une atteinte particulièrement grave au droit de propriété puisqu'elle entraîne la disparition forcée du lien juridique entre une personne et son bien. En raison de cette gravité, les systèmes juridiques contemporains subordonnent son exercice au respect d'une procédure destinée à éviter toute dépossession arbitraire[25]. En droit camerounais, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique[26] repose sur une succession d'étapes permettant à l'administration de démontrer la nécessité de l'opération et d'assurer une compensation aux personnes affectées. Cependant, derrière cette architecture juridique se pose une question fondamentale à savoir si les garanties prévues par le droit positif protègent-elles toutes les catégories de détenteurs de droits fonciers, ou bénéficient-elles principalement aux titulaires de droits formellement reconnus par l'État ?

Pour répondre à cette interrogation, il convient de présenter la formalisation administrative de l'expropriation comme mécanisme de contrôle de l'action publique (a) et l'indemnisation comme garantie fondamentale du droit de propriété (b).

a- La formalisation administrative de l'expropriation comme mécanisme de contrôle de l'action publique

La procédure d'expropriation constitue avant tout un instrument de rationalisation du pouvoir administratif. Elle impose à l'administration de respecter un certain nombre de conditions avant de pouvoir procéder au transfert forcé d'un bien immobilier. Cette exigence traduit un principe fondamental du droit administratif : Même lorsqu'elle agit au nom de l'intérêt général, l'administration demeure soumise au droit.

i- La déclaration d'utilité publique : Acte fondateur de la procédure d'expropriation

La déclaration d'utilité publique constitue l'acte initial de la procédure d'expropriation. Elle permet à l'autorité administrative compétente de constater officiellement qu'une opération présente un intérêt suffisant pour justifier une atteinte au droit de propriété. Cette déclaration relève d'une décision administrative prise conformément aux exigences prévues par la législation

[25] Ordonnance n°74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial, Ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier.

[26] Elle est principalement organisée par la loi n°85-09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation, complétée par ses textes d'application notamment Décret n°87/1872 du 16 décembre 1987 portant application de la loi n°85-09 du 4 juillet 1985.

foncière et domaniale. Elle remplit une fonction essentielle : elle transforme un simple projet administratif en une opération juridiquement autorisée.

La déclaration d'utilité publique poursuit donc une double finalité. D'une part, elle protège l'administration en établissant la légitimité juridique de son intervention. D'autre part, elle protège les propriétaires et occupants concernés en soumettant la dépossession à une procédure identifiable. La doctrine administrative souligne traditionnellement que la déclaration d'utilité publique constitue une garantie contre l'arbitraire, car elle oblige l'administration à expliciter la finalité collective poursuivie.

Toutefois, cette garantie demeure relative. En effet, le contrôle de l'utilité publique est souvent limité par la marge d'appréciation reconnue à l'administration. Dans les États en développement comme le Cameroun, cette difficulté est particulièrement importante, car les politiques publiques d'aménagement reposent fréquemment sur des projets de grande ampleur[27] susceptibles d'affecter de nombreux espaces fonciers[28]. Ces opérations répondent généralement à des objectifs économiques ou sociaux légitimes, mais a même de provoquer une rupture dans les rapports traditionnels des populations avec la terre[29].

ii- L'identification des personnes affectées : une étape déterminante de la protection juridique

La procédure d'expropriation suppose l'identification des personnes titulaires de droits susceptibles d'être affectés. Cette étape est déterminante car elle conditionne l'accès à l'indemnisation. Dans le modèle classique de propriété, cette identification ne présente pas de difficulté majeure. Le titulaire du titre foncier apparaît comme le propriétaire juridiquement reconnu. La situation est différente lorsque l'espace concerné relève du domaine national et fait l'objet d'occupations coutumières. Le droit camerounais distingue traditionnellement : Les occupants disposant d'un titre foncier ; les occupants bénéficiant de droits d'usage reconnus et les occupants sans titre.

La situation est beaucoup plus complexe dans les espaces coutumiers. Plusieurs personnes peuvent entretenir simultanément des relations différentes avec la même terre : Une famille détentrice d'un droit historique, des exploitants agricoles, des membres d'une communauté, des

[27] Les projets routiers ; les barrages hydroélectriques ; les zones industrielles ; les projets miniers ; les exploitations agro-industrielles.

[28] André TIENTCHEU NJIAUKO, *Droits réels et domaine national au Cameroun*, Yaoundé, Presses universitaires d'Afrique, 2005, p. 29. la réforme foncière camerounaise de 1974 et la volonté de rationalisation administrative du territoire.

[29] Décret n°76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national. Le domaine national constitue une catégorie originale du droit foncier camerounais regroupant les terrains qui ne relèvent ni du domaine public ni du domaine privé de l'État

usagers disposant de droits traditionnels. Cette pluralité des liens fonciers ne correspond pas toujours aux catégories juridiques classiques. Ainsi, la question n'est plus seulement : Qui est propriétaire ? Elle devient : Quels intérêts fonciers doivent être juridiquement protégés lorsque la terre fait l'objet d'une appropriation collective ou coutumière ? Cette interrogation rejoint les analyses développées par Étienne Le Roy, selon lesquelles les systèmes fonciers africains ne peuvent être correctement compris à travers les seules catégories occidentales de propriété individuelle. Ils reposent souvent sur une pluralité de droits superposés et complémentaires[30]. Le droit camerounais demeure cependant largement organisé autour d'une logique binaire : La propriété reconnue et l'absence de propriété. Il apparait ainsi une protection insuffisante des occupants coutumiers dans les procédures d'expropriation.

Cette classification produit des effets importants en matière de protection. Comme l'a relevé Prosper Nkou Mvondo[31], l'occupant du domaine national ne peut être considéré comme juridiquement inexistant. Son occupation produit des effets reconnus par le droit notamment dans les rapports avec les tiers et dans la gestion administrative du domaine national. Cependant, cette reconnaissance demeure insuffisante lorsque l'État décide d'exercer son pouvoir expropriant. L'occupant coutumier se trouve alors confronté à une difficulté majeure celui de démontrer l'existence d'un droit susceptible d'être indemnisé[32]. La procédure administrative, bien qu'elle organise une protection, demeure ainsi largement construite autour d'une conception formaliste du droit foncier[33].

b- L'indemnisation comme garantie fondamentale du droit de propriété

L'indemnisation constitue la contrepartie indispensable de l'expropriation. Elle traduit l'idée selon laquelle une personne ne doit pas supporter seule la charge financière d'une opération réalisée dans l'intérêt collectif. Ce principe est lié à l'exigence d'égalité devant les charges publiques.

i- Le principe de réparation du préjudice expropriatoire

L'expropriation ouvre droit à une indemnisation. La loi n°85-09 du 4 juillet 1985 prévoit que les personnes concernées doivent recevoir une compensation correspondant au préjudice subi. Cette exigence rejoint les principes classiques du droit administratif des biens. Selon Jean-Marie

[30] Étienne LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du droit*, Paris, LGDJ, 1999, p. 180 et s.
[31] Prosper NKOU MVONDO, « La situation juridique de l'occupant sans titre d'une parcelle du domaine national au Cameroun », *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 33, n°4, 2000, p. 489
[32] Étienne LE ROY, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ, 2011, p. 118. L'État camerounais exerce une fonction de gestionnaire du domaine national, sans que cette compétence puisse être assimilée automatiquement à une propriété privée classique.
[33] Étienne LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du droit*, Paris, LGDJ, 1999, p. 224. la distinction entre propriété juridique et maîtrise sociale de la terre dans les sociétés africaines.

Auby et Pierre Bon, l'indemnisation constitue une condition de légitimité de l'expropriation « *l'administration peut imposer un sacrifice particulier, mais elle doit en assurer la réparation équitable* »[34].

L'indemnisation poursuit ainsi une fonction réparatrice[35]. Mais avant tout, elle nécessité une déclaration préalable d'utilité publique[36] comme condition de légalité de l'expropriation[37]. L'exigence d'une indemnisation juste et préalable**.** Ainsi, l'indemnisation vise à replacer la personne expropriée dans une situation aussi proche que possible de celle qui aurait existé sans la dépossession[38]. L'indemnisation remplit donc une fonction de rééquilibrage. Elle évite que l'intérêt général soit financé exclusivement par quelques individus. Cependant, son efficacité dépend de la manière dont le droit définit le préjudice réparable. Cette conception révèle immédiatement ses limites lorsqu'elle est appliquée aux droits fonciers coutumiers. En effet, la réparation suppose que le droit affecté puisse être identifié et évalué. Or, la terre coutumière ne constitue pas seulement un actif économique. Elle représente également un espace de subsistance, un lieu d'appartenance collective, un support culturel, un élément de transmission intergénérationnelle.

ii- Les limites du modèle indemnitaire face aux réalités coutumières

Le modèle indemnitaire camerounais demeure principalement fondé sur une approche patrimoniale. Il privilégie l'évaluation économique du bien : Valeur du terrain, valeur des constructions, valeur des plantations et investissements réalisés. Cette approche correspond parfaitement au modèle de propriété privée immatriculée. Mais elle rencontre des difficultés lorsqu'elle concerne des communautés dont le rapport à la terre repose sur des éléments collectifs. La question devient alors : Comment indemniser la perte d'un territoire qui possède une valeur

[34] Jean-Marie AUBY et Pierre BON, *Droit administratif des biens*, Paris, Dalloz, 7e éd., 2016, p. 540.

[35] Le principe d'indemnisation préalable constitue une garantie essentielle contre la dépossession arbitraire. Cour européenne des droits de l'homme, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982. Article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au respect des biens. Etant donnée que la conception contemporaine du droit de propriété conçoit ce droit comme droit fondamental, François TERRE et Philippe SIMLER, *Droit civil. Les biens*, Paris, Dalloz, 10e éd., 2018, p. 145. La propriété ne constitue toutefois pas un droit absolu ; elle peut faire l'objet de limitations justifiées par l'intérêt général. Cour européenne des droits de l'homme, *James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986.

[36] En droit administratif comparé, l'utilité publique constitue une notion évolutive permettant d'intégrer les nécessités économiques, sociales et environnementales. Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif. Tome 2 : Droit administratif des biens*, Paris, LGDJ, 16e éd., 2014, p. 252. Conseil d'État français, Assemblée, *Ville Nouvelle Est*, 28 mai 1971, Recueil Lebon, p. 409, Cette décision a consacré le contrôle du bilan entre avantages et inconvénients d'une opération déclarée d'utilité publique. Pierre DELVOLVÉ, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2021, p. 925.

[37] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit administratif des biens*, Paris, LGDJ, 13e éd., 2016, p. 471.

[38] René CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 2, Paris, Montchrestien, 15e éd., 2001, p. 585. l'indemnité d'expropriation ne constitue pas un simple avantage accordé au propriétaire, mais une condition même de légitimité de la dépossession administrative.

sociale et culturelle dépassant sa seule valeur marchande ? Cette interrogation rejoint les évolutions observées dans le droit international des droits de l'homme.

Dans l'arrêt *Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a reconnu que la propriété pouvait recouvrir des formes collectives fondées sur le lien particulier entretenu par une communauté avec son territoire[39]. Cette évolution a été prolongée par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples dans l'affaire *Ogiek*, où la protection du territoire traditionnel a été analysée comme participant à la sauvegarde de plusieurs droits fondamentaux[40]. Ces décisions invitent à repenser l'approche camerounaise. L'enjeu n'est pas seulement d'indemniser une perte matérielle, mais de prendre en compte les conséquences globales d'une dépossession territoriale.

La procédure camerounaise d'expropriation repose sur un ensemble de garanties destinées à encadrer l'action administrative notamment la déclaration d'utilité publique, l'identification des personnes concernées et l'indemnisation. Ces mécanismes traduisent une volonté de concilier l'efficacité de l'action publique avec la protection du droit de propriété. Toutefois, leur efficacité demeure conditionnée par une conception particulière du droit foncier celle qui privilégie les droits formellement établis par l'administration. La difficulté fondamentale apparaît alors clairement : Le système protège efficacement celui qui est reconnu comme propriétaire, mais protège plus difficilement celui dont le lien à la terre repose sur la coutume. Dans ces situations, le dommage dépasse la simple perte financière[41]. La dépossession peut entraîner la perte d'un espace culturel, la disparition d'un mode de vie, la rupture d'une transmission intergénérationnelle, la perte de ressources naturelles.

Comme le souligne Étienne Le Roy, les sociétés africaines entretiennent souvent avec la terre un rapport qui dépasse la logique occidentale de l'appropriation individuelle : la terre constitue un élément d'organisation sociale et de reproduction collective[42]. Cette dimension[43] explique pourquoi une approche exclusivement patrimoniale de l'indemnisation peut conduire à une réparation insuffisante. L'expropriation n'est juridiquement acceptable que si elle maintient un équilibre raisonnable entre intérêt général et protection patrimoniale. Ceci dit les avantages collectifs recherchés et les sacrifices imposés aux propriétaires doivent être proportionnelles. Cette

[39] Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, arrêt du 31 août 2001.
[40] Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya (Ogiek)*, arrêt du 26 mai 2017, requête n°006/2012.
[41] Léon DUGUIT, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, Félix Alcan, 1912, p. 149. La propriété a une fonction sociale.
[42] Étienne LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du droit*, Paris, LGDJ, 1999, p. 215
[43] François TERRE et Philippe SIMLER, *Droit civil. Les biens*, Paris, Dalloz, 10e éd., 2018, p. 161.

exigence d'équilibre est particulièrement développée dans la jurisprudence européenne. Dans l'affaire *James et autres c. Royaume-Uni*[44], la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que l'ingérence dans le droit de propriété doit respecter un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde des droits fondamentaux[45].

B- Les garanties limitées du droit de propriété face au pouvoir expropriant

L'expropriation pour cause d'utilité publique constitue une exception au principe de l'inviolabilité de la propriété privée. Sa légitimité repose donc nécessairement sur l'existence de garanties destinées à protéger la personne affectée par la dépossession. Dans un État de droit, la reconnaissance d'un pouvoir expropriant ne signifie pas que l'administration dispose d'une liberté absolue. Au contraire, l'exercice de cette prérogative demeure subordonné au respect de principes fondamentaux que sont la légalité, la nécessité, la proportionnalité, l'indemnisation préalable et équitable.

Ces exigences traduisent une évolution importante du droit administratif contemporain car la puissance publique demeure indispensable à la réalisation de l'intérêt général, mais son action doit être conciliée avec les droits fondamentaux des individus. Cette conciliation apparaît dans l'organisation du régime de l'expropriation, qui combine des règles issues du droit administratif des biens, du droit foncier et des principes généraux de protection des droits humains. Toutefois, l'analyse révèle également une limite majeure notamment ces garanties sont principalement pensées autour d'un modèle de propriété individuelle formalisée. La question des droits fonciers coutumiers demeure donc en marge de ce dispositif. Il convient dès lors d'étudier la reconnaissance juridique du droit de propriété comme limite au pouvoir expropriant (1) et les insuffisances du système de protection face aux réalités foncières camerounaises (2).

1- La reconnaissance juridique du droit de propriété comme limite au pouvoir expropriant

Le droit de propriété constitue le principal fondement de la protection offerte aux personnes exposées à une procédure d'expropriation. Même lorsqu'elle poursuit un objectif collectif, l'administration ne peut porter atteinte à ce droit qu'en respectant des conditions strictes. Notamment la protection normative du droit de propriété (a) et le principe d'indemnisation comme exigence de justice dans l'expropriation (b).

a- La protection normative interne du droit de propriété

[44] Cour européenne des droits de l'homme, *James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, requête n°8793/79.
[45] Cour européenne des droits de l'homme, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, requêtes n°7151/75 et n°7152/75.

Le droit de propriété bénéficie d'une protection qui trouve son origine dans plusieurs sources juridiques. En droit interne, il s'agit de La protection constitutionnelle et législative du droit de propriété. Le droit camerounais reconnaît la propriété privée comme une institution juridiquement protégée. La Constitution camerounaise affirme dans son Préambule l'attachement de la République aux libertés fondamentales et aux droits garantis aux citoyens[46]. Même si le texte constitutionnel ne formule pas directement un article autonome consacré à la propriété privée, la protection de celle-ci découle des principes constitutionnels relatifs aux droits individuels ainsi que de l'intégration des instruments internationaux dans l'ordre juridique interne[47]. Cette protection est complétée par les textes fonciers et domaniaux.

Le régime foncier issu de l'ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 organise notamment les conditions dans lesquelles les personnes peuvent accéder à la propriété immobilière par l'immatriculation. Le titre foncier constitue ainsi l'instrument privilégié de sécurisation juridique de la propriété. Comme l'analyse Alexander Dieudonné Tjouen[48], la réforme foncière camerounaise a cherché à instaurer une rationalisation du rapport juridique à la terre en substituant progressivement une logique administrative de preuve à la diversité des pratiques coutumières antérieures. Cette orientation présente un avantage majeur. Elle sécurise les transactions, elle facilite l'identification des droits, elle réduit les conflits liés à l'incertitude foncière. Mais elle comporte également une conséquence importante : les droits qui ne passent pas par le mécanisme administratif de reconnaissance demeurent juridiquement moins protégés.

b- La protection internationale du droit de propriété

Au-delà du droit interne, la propriété bénéficie d'une protection dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains. L'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme[49] affirme que « *toute personne a droit à la propriété et que nul ne peut en être arbitrairement privé* ». Cette disposition constitue un fondement majeur de la protection internationale du patrimoine individuel. Dans le contexte africain, l'article 14 de la Charte africaine

[46] Constitution du Cameroun du 18 janvier 1996, Préambule, modifiée par la loi constitutionnelle n°2008/001 du 14 avril 2008. « *... La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer des biens garantis à chacun par la loi. Nul ne saurait en être privé si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une indemnisation dont les modalités sont fixées par la loi ; Le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité publique, sociale ou de manière à porter préjudice à la sûreté, à la liberté, à l'existence ou à la propriété d'autrui…* », Louis FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 24e éd., 2023, p. 1092. Le droit de propriété constitue une liberté publique protégée par les normes constitutionnelles contemporaines.

[47] 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. 410. Le Préambule de la constitution a la meme valeur juridique que le corp de la constitution.

[48] Alexander Dieudonné TJOUEN, *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais : étude d'une réforme législative*, Paris, Economica, 1982, p. 45 et s.

[49] Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III), Assemblée générale des Nations unies, 10 décembre 1948, article 17.

des droits de l'homme et des peuples[50] garantit également le droit de propriété tout en prévoyant que celui-ci peut être limité dans l'intérêt public ou dans l'intérêt général de la communauté. Cette formulation est particulièrement intéressante car elle établit un équilibre entre deux dimensions[51] notamment la protection de l'individu propriétaire ainsi que la prise en compte des nécessités collectives.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a progressivement développé une interprétation plus large du droit de propriété dans les situations impliquant des communautés attachées à un territoire. Cette évolution apparaît clairement dans l'affaire *Endorois Welfare Council c. Kenya*, où la Commission africaine a reconnu l'importance du lien entre une communauté et ses terres ancestrales[52]. Cette approche ouvre une perspective importante pour l'analyse du droit camerounais. Elle suggère que la propriété ne devrait pas être uniquement appréhendée à travers le prisme du titre administratif, mais également à travers la réalité sociale du lien entretenu avec la terre.

2- Les insuffisances du modèle camerounais de protection du droit de propriété face aux réalités foncières coutumières

L'analyse du régime camerounais de l'expropriation révèle une ambivalence fondamentale. D'un côté, le droit positif organise un ensemble de garanties destinées à protéger le propriétaire contre une dépossession arbitraire. L'exigence d'utilité publique, la procédure administrative et le principe d'indemnisation témoignent d'une volonté de concilier l'action de l'État avec le respect des droits individuels. D'un autre côté, cette protection demeure construite autour d'une conception essentiellement formaliste de la propriété, privilégiant la reconnaissance administrative du droit réel immobilier.

Or, la réalité foncière camerounaise demeure marquée par la coexistence de plusieurs modes d'accès à la terre. Dans de nombreuses régions, l'occupation coutumière, l'exploitation familiale ou communautaire et les droits d'usage continuent de constituer les principaux fondements de la relation des populations à leur environnement foncier. Cette situation crée une difficulté majeure, alors que l'expropriation frappe concrètement des personnes et des communautés attachées à un espace déterminé, le droit positif ne reconnaît pas toujours pleinement la valeur juridique de leur relation avec la terre. Il convient donc d'étudier la fragilité juridique des

[50] Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, 27 juin 1981, article 14.
[51] Félix TEKOU, « Le droit de propriété dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *Revue africaine des droits de l'homme*, n°3, 2012, p. 75. l'équilibre entre protection de la propriété et intérêt général
[52] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Centre for Minority Rights Development (CEMIRIDE) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council c. Kenya*, Communication n°276/2003, décision du 4 février 2010.

droits fonciers coutumiers face à la prééminence du modèle domanial étatique (a) **et** la protection insuffisante des occupants coutumiers dans le cadre des procédures d'expropriation (b).

a- La fragilité juridique des droits fonciers coutumiers face à la prééminence du modèle domanial étatique

La réforme foncière camerounaise issue des textes de 1974 a profondément transformé la conception juridique de la terre. Elle a affirmé le rôle central de l'État dans l'organisation foncière et a progressivement marginalisé les systèmes coutumiers traditionnels comme fondement autonome de droits fonciers et privilégié la construction d'un modèle foncier fondé sur la maîtrise administrative de la terre

L'ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier constitue le texte fondateur du système foncier camerounais contemporain. Elle opère une distinction essentielle entre les propriétés privées reconnues par immatriculation, le domaine public, le domaine privé de l'État et le domaine national. Cette architecture juridique traduit une volonté de rationalisation administrative de l'espace foncier. Le législateur entendait notamment mettre fin à l'incertitude résultant de la diversité des pratiques coutumières et instaurer un système permettant une identification claire des droits.

Dans cette logique, le titre foncier devient l'instrument principal de sécurisation juridique de la propriété. Comme le relève André Tientcheu Njiauko, le système camerounais repose sur une « *sécurisation administrative* » du droit foncier, dans laquelle la reconnaissance étatique constitue la condition principale de la pleine opposabilité des droits immobiliers [53]. Cette orientation présente des avantages évidents notamment la réduction des conflits fonciers, la facilitation des transactions immobilières et la sécurisation des investissements. Cependant, elle entraîne également une conséquence importante : les droits qui ne sont pas traduits dans les catégories administratives de l'État demeurent juridiquement vulnérables. Le droit coutumier n'a pas totalement disparu, mais il a perdu sa capacité à constituer un véritable fondement autonome de propriété.

b- Le domaine national : une catégorie juridique révélatrice de la tension entre droit étatique et pratiques coutumières

[53] André TIENTCHEU NJIAUKO, *Droits réels et domaine national au Cameroun*, Yaoundé, Presses universitaires d'Afrique, 2005, p. 42 et s.

La catégorie du domaine national[54] occupe une place centrale dans cette problématique. Créé par l'ordonnance de 1974, le domaine national regroupe les terres qui ne sont pas classées dans le domaine public ou privé de l'État et qui ne font pas l'objet d'une propriété privée établie. Cette catégorie concerne une partie considérable du territoire camerounais. Elle correspond largement aux espaces occupés et exploités selon des pratiques coutumières. Le décret n°76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national distingue notamment : les dépendances occupées ou exploitées par des personnes ou communautés ainsi que les terres libres de toute occupation.

Cette distinction montre que le droit camerounais reconnaît une certaine réalité des occupations coutumières[55]. Toutefois, cette reconnaissance demeure limitée. Comme l'observe Prosper Nkou Mvondo, l'occupant du domaine national bénéficie d'une situation juridique particulière. Il dispose d'une protection contre certaines atteintes, mais il ne bénéficie pas d'un droit de propriété comparable à celui résultant du titre foncier[56]. La difficulté apparaît précisément lors des opérations d'expropriation.

L'État, en tant que gestionnaire du domaine national et garant de l'intérêt général, peut affecter ces espaces à des projets publics. Les communautés qui y vivent se trouvent alors confrontées à une situation paradoxale. Elles disposent d'un lien réel avec la terre, elles peuvent l'exploiter depuis plusieurs générations mais elles ne disposent pas nécessairement d'un droit réel pleinement reconnu.

L'étude des limites du modèle camerounais révèle une tension fondamentale. Le droit positif protège efficacement le propriétaire formellement reconnu, mais il demeure moins adapté aux personnes dont les droits reposent sur des pratiques coutumières. La difficulté ne réside donc pas dans l'absence totale de reconnaissance juridique des occupations traditionnelles. Elle réside plutôt dans une hiérarchisation implicite des formes de légitimité foncière. Le titre foncier demeure le modèle dominant de protection, tandis que les droits coutumiers occupent une position secondaire. Cette situation conduit à une interrogation plus profonde : le droit camerounais peut-il continuer à organiser l'expropriation sans intégrer pleinement les droits fonciers issus des pratiques coutumières ?

---

[54] André TIENTCHEU NJIAUKO, *Droits réels et domaine national au Cameroun*, Yaoundé, Presses universitaires d'Afrique, 2005, p. 29. Regard sur la réforme foncière camerounaise de 1974 et la volonté de rationalisation administrative du territoire

[55] Alexander Dieudonné TJOUEN, *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais : étude d'une réforme législative*, Paris, Economica, 1982, p. 67. distinction entre domaine public, domaine privé de l'État et domaine national au Cameroun

[56] Prosper NKOU MVONDO, « La situation juridique de l'occupant sans titre d'une parcelle du domaine national au Cameroun », *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 33, n°4, 2000, p. 487-503

II-L'EXPROPRIATION A L'EPREUVE DES DROITS FONCIERS COUTUMIERS AU CAMEROUN : ENTRE INSUFFISANCE DE PROTECTION ET NECESSITE D'UNE EVOLUTION JURIDIQUE

L'on verra ici d'une part la reconnaissance limitée des droits fonciers coutumiers dans le système juridique camerounais (A) et d'autre part une recomposition de la protection foncière au Cameroun : concilier puissance publique, propriété privée et droits coutumiers (B)

A- La reconnaissance limitée des droits fonciers coutumiers dans le système juridique camerounais

La question des droits fonciers coutumiers occupe une place centrale dans l'analyse du régime foncier camerounais. Elle révèle une tension fondamentale entre deux conceptions du rapport juridique à la terre. La première, issue du droit étatique moderne, considère principalement la propriété comme un droit individuel, matérialisé par un acte administratif et garanti par l'immatriculation. La seconde, héritée des pratiques coutumières africaines, appréhende la terre comme un espace social, économique et culturel dont l'usage repose sur des mécanismes collectifs de légitimité. Dans cette seconde perspective, la terre ne constitue pas uniquement un bien susceptible d'appropriation privée. Elle représente également un élément essentiel de l'identité du groupe, de la transmission intergénérationnelle et de l'organisation sociale.

Comme l'a relevé Étienne Le Roy, les systèmes fonciers africains reposent moins sur une logique d'appropriation exclusive que sur une pluralité de droits exercés sur un même espace : droits d'usage, droits d'exploitation, droits de gestion et droits symboliques [57]. Le droit camerounais a cependant choisi, depuis la réforme foncière de 1974, une orientation différente. Sans nier totalement l'existence des pratiques coutumières, il les a intégrées dans un cadre administratif dominé par la reconnaissance étatique. Cette situation produit un effet ambivalent d'une part les droits coutumiers bénéficient d'une certaine reconnaissance juridique d'autre part ils demeurent subordonnés à la logique domaniale de l'État.

Cette fragilité apparaît particulièrement dans le contexte de l'expropriation. Lorsque l'État mobilise une terre occupée selon des pratiques coutumières pour réaliser un projet d'utilité publique, la question essentielle devient celle de la protection juridique effective des occupants concernés. Il convient donc d'étudier : la place des droits coutumiers dans l'architecture foncière camerounaise (1) **;** la vulnérabilité des droits coutumiers face aux opérations d'expropriation (2).

[57] Étienne LE ROY, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ, 2011, p. 35 et s

1- La place des droits fonciers coutumiers dans l'architecture juridique camerounaise

Les droits fonciers coutumiers n'ont pas totalement disparu du système juridique camerounais contemporain. Cependant, leur reconnaissance demeure particulière, ils sont pris en compte sans être pleinement assimilés à un droit de propriété classique.

a- La survivance des pratiques coutumières dans le cadre du domaine national

La réforme foncière de 1974 constitue un moment déterminant dans l'histoire juridique du foncier camerounais. Elle n'a pas supprimé les pratiques coutumières, elle les a intégrées dans une catégorie juridique spécifique[58] : le domaine national. L'article 15 de l'ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974[59] reconnaît ainsi que certaines occupations peuvent produire des effets juridiques. Le domaine national apparaît donc comme un espace intermédiaire : Il n'est pas une propriété privée, il n'est pas totalement assimilé au domaine public, il accueille des occupations individuelles ou collectives issues des pratiques locales. Avant cette réforme, la terre était largement organisée selon des mécanismes coutumiers fondés sur : L'appartenance familiale, l'autorité des chefs traditionnels, la mise en valeur ou la transmission successorale.

Le législateur de 1974 a entendu unifier le régime foncier en plaçant l'État au centre de la gestion territoriale. L'ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 a ainsi introduit une nouvelle catégorie juridique : **le domaine national**. Cette catégorie constitue une innovation majeure. Elle regroupe les terres qui ne relèvent ni du domaine public ni de la propriété privée immatriculée. Elle accueille donc une grande partie des espaces traditionnellement occupés par les communautés rurales. L'article 15 de l'ordonnance prévoit notamment que les occupants ou usagers du domaine national peuvent bénéficier de droits d'usage ou obtenir une reconnaissance juridique sous certaines conditions.

Cette disposition démontre que le législateur n'a pas ignoré les réalités coutumières. Toutefois, il les a replacées dans une logique administrative. Les occupants du domaine national peuvent obtenir une reconnaissance juridique lorsque leurs droits répondent aux conditions prévues par la réglementation[60]. Cette reconnaissance demeure toutefois différente de la propriété privée. Le droit coutumier devient ainsi un élément susceptible d'être pris en compte par l'administration, mais il n'est pas automatiquement transformé en droit réel immobilier. Comme

[58] Alexander Dieudonné TJOUEN, *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais : étude d'une réforme législative*, Paris, Economica, 1982, p. 51. la genèse et les objectifs de la réforme foncière camerounaise. André TIENTCHEU NJIAUKO, *Droits réels et domaine national au Cameroun*, Yaoundé, Presses universitaires d'Afrique, 2005, p. 38. Le domaine national constitue une catégorie originale permettant à l'État d'assurer la maîtrise administrative des terres non appropriées selon les formes du droit moderne.

[59] Ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, notamment ses dispositions relatives au domaine national.

[60] Décret n°76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

l'analyse Prosper Nkou Mvondo, l'occupant du domaine national possède une situation juridique intermédiaire : il n'est pas un simple occupant sans droit, mais il ne dispose pas non plus d'un droit de propriété comparable à celui du titulaire d'un titre foncier[61].

Cette position intermédiaire constitue précisément la principale faiblesse du système. L'occupant coutumier existe juridiquement, mais son droit demeur dépendant de la reconnaissance administrative.

i- La survivance juridique des occupations coutumières

Contrairement à une idée largement répandue, la réforme foncière camerounaise n'a pas ignoré les droits coutumiers. Elle a cependant choisi de les appréhender par le prisme administratif. Les occupants du domaine national peuvent obtenir une reconnaissance juridique lorsque leurs droits répondent aux conditions prévues par la réglementation[62]. Cette reconnaissance demeure toutefois différente de la propriété privée. Le droit coutumier devient ainsi un élément susceptible d'être pris en compte par l'administration, mais il n'est pas automatiquement transformé en droit réel immobilier.

Cette situation révèle une tension fondamentale. Le droit positif reconnaît une réalité sociale sans lui accorder nécessairement la totalité des effets juridiques attachés à la propriété. L'occupant coutumier bénéficie donc d'une protection relative.

ii- La transformation de la terre coutumière en catégorie administrative

L'un des effets majeurs de la réforme de 1974 est d'avoir placé l'État au centre de la gestion foncière. Cette évolution traduit une volonté de modernisation administrative[63]. Cependant, elle a également contribué à déplacer le centre de gravité de la légitimité foncière : la terre n'est plus seulement légitime parce qu'elle est socialement occupée ; elle devient pleinement protégée lorsqu'elle est reconnue par l'autorité administrative.

b- La subordination des droits coutumiers au principe de domanialité étatique

Le régime foncier camerounais repose sur une idée fondamentale : l'État demeure le principal organisateur de l'espace foncier.

[61] Prosper NKOU MVONDO, « La situation juridique de l'occupant sans titre d'une parcelle du domaine national au Cameroun », *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 33, n°4, 2000, p. 490.
[62] Décret n°76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.
[63] Étienne LE ROY, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ, 2011, p. 112. Il montre le rôle de l'État dans la construction juridique du foncier africain tout en soulignant que les systèmes fonciers africains reposent fréquemment sur une pluralité de droits exercés simultanément sur un même espace. Étienne LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du droit*, Paris, LGDJ, 1999, p. 228.

i- Le titre foncier comme instrument privilégié de sécurisation patrimoniale

Le titre foncier représente l'expression achevée de la propriété immobilière en droit camerounais. Il assure l'identification du titulaire, la publicité du droit et l'opposabilité aux tier[64]s. Cette centralité explique pourquoi les titulaires d'un titre foncier bénéficient d'une position particulièrement favorable dans les procédures d'expropriation[65]. Toutefois, cette conception formaliste produit un effet d'exclusion.

Les populations rurales qui n'ont pas procédé à l'immatriculation de leurs terres peuvent se retrouver dans une situation de vulnérabilité lorsqu'une opération d'aménagement intervient. Cette logique apparaît clairement dans la réglementation du domaine national. L'État n'est pas nécessairement propriétaire de toutes les terres du domaine national, mais il exerce sur celles-ci une fonction de gestion et d'administration. Cette position confère à la puissance publique une place déterminante dans les transformations foncières.

Elle explique notamment pourquoi l'État peut affecter des terrains occupés traditionnellement à des opérations déclarées d'utilité publique. La doctrine camerounaise a souvent souligné cette centralité de l'État dans le système foncier. Pour Alexander Dieudonné Tjouen, la réforme foncière camerounaise traduit une volonté de substituer à la diversité des légitimités foncières traditionnelles une logique juridique unifiée fondée sur la maîtrise administrative du sol. Cette évolution répondait à plusieurs objectifs. Tout dabord ele permet de sécuriser les investissements ensuite de moderniser la gestion foncière et enfin de renforcer la capacité de planification de l'État. Cependant, elle a également produit une hiérarchie entre les droits fonciers.

ii- L'écart entre reconnaissance sociale et protection juridique effective

La principale difficulté réside dans le décalage entre la réalité sociale du droit exercé et la reconnaissance juridique accordée par l'État. Une communauté peut occuper une terre depuis plusieurs générations, y développer des activités économiques et culturelles, sans disposer d'un titre foncier[66]. Cette situation pose une question fondamentale celle de savoir si un droit foncier socialement reconnu[67] mais administrativement non formalisé peut être considéré comme un droit

[64] Décret n°76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret n°2005/481 du 16 décembre 2005

[65] Philippe LAVIGNE DELVILLE, « Sécuriser les droits fonciers en Afrique : les enjeux des politiques foncières », *Revue Tiers Monde*, n°200, 2009, p. 807. La fonction juridique du titre foncier dans les systèmes africains francophones

[66] Prosper NKOU MVONDO, « La situation juridique de l'occupant sans titre d'une parcelle du domaine national au Cameroun », précité, p. 497

[67] Christian LUND, *Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa*, Oxford University Press, 2006, p. 32. Concernant la distinction entre légitimité sociale et légalité administrative en matière foncière, le titulaire du titre foncier bénéficie d'une protection maximale. Les droits coutumiers bénéficient d'une protection relative. Cette

susceptible de protection contre l'expropriation. La position du droit positif camerounais à ce sujet demeure prudente.

L'analyse de la place des droits fonciers coutumiers dans le système camerounais révèle une situation paradoxale. D'un côté, le droit positif ne nie pas totalement les pratiques coutumières. L'étude de la place des droits coutumiers dans le système camerounais montre que ceux-ci ne sont pas ignorés par le droit positif. Ils constituent une réalité juridiquement appréhendée, notamment à travers la catégorie du domaine national. Cependant, leur reconnaissance demeure limitée. Le système foncier camerounais ne leur confère pas une autonomie comparable au droit de propriété immatriculé. Cette situation explique la vulnérabilité particulière des populations coutumières face à l'expropriation. Ainsi, la principale difficulté n'est pas l'absence de toute reconnaissance juridique, mais l'existence d'une hiérarchie des protections foncières. Cette hiérarchie devient particulièrement problématique lorsque l'État met en œuvre une procédure d'expropriation.

2- La vulnérabilité des droits fonciers coutumiers face aux opérations d'expropriation

L'expropriation constitue un moment révélateur de la place véritable accordée aux droits fonciers coutumiers dans l'ordre juridique camerounais. Tant que la terre demeure exploitée sans intervention extérieure, les pratiques coutumières peuvent continuer à organiser efficacement les relations sociales et économiques des communautés concernées. Toutefois, dès lors qu'une opération publique intervient sur cet espace route, barrage, zone industrielle, exploitation minière ou projet agro-industriel la question de la reconnaissance juridique des droits existants devient déterminante.

Le conflit ne porte donc pas uniquement sur la perte matérielle du sol. Il porte sur la confrontation entre deux conceptions du droit foncier une conception administrative, dans laquelle le droit pleinement protégé est celui reconnu par l'État et une conception sociale et coutumière, dans laquelle la légitimité foncière repose sur l'histoire, l'usage et l'appartenance collective. Cette confrontation révèle les limites du modèle camerounais d'expropriation. Il convient ainsi d'analyser la marginalisation des droits coutumiers dans le processus d'identification des bénéficiaires de la protection juridique (a)**,** l'insuffisance des mécanismes de réparation face aux dimensions collectives et culturelles de la dépossession foncière (b).

hiérarchie apparaît particulièrement problématique lorsque l'intérêt général invoqué par l'État conduit à une dépossession.

a- La marginalisation des droits coutumiers dans l'identification des personnes protégées par l'expropriation

La première difficulté rencontrée par les détenteurs de droits coutumiers concerne leur reconnaissance comme personnes juridiquement affectées par l'expropriation. En effet, l'expropriation repose traditionnellement sur une logique simple : Un bien identifié, un propriétaire identifiable, une indemnisation correspondante. Cette logique fonctionne efficacement dans le cadre de la propriété immatriculée. Elle devient plus complexe lorsque la terre relève du domaine national et qu'elle est occupée selon des mécanismes coutumiers.

i- La prééminence du titre foncier comme critère de sécurisation juridique

Le système foncier camerounais accorde au titre foncier une place centrale. Il constitue l'acte juridique établissant la propriété immobilière et permet d'assurer l'opposabilité du droit à l'égard des tiers. Cette place privilégiée résulte directement de la réforme foncière de 1974[68]. Le titre foncier est ainsi devenu le symbole de la modernisation foncière et de la sécurisation juridique. Cependant, cette centralité produit un effet d'exclusion indirecte. Les populations rurales qui occupent traditionnellement des espaces sans avoir procédé à leur immatriculation se trouvent placées dans une position moins favorable. Comme le souligne André Tientcheu Njiauko, la logique de l'immatriculation a transformé la preuve administrative en condition essentielle de la pleine reconnaissance des droits fonciers[69]. Ainsi, dans une procédure d'expropriation, la personne titulaire d'un titre foncier dispose d'un avantage juridique évident notamment que son droit est facilement identifiable, son préjudice est plus aisément évalué et son accès à l'indemnisation est juridiquement établi.

À l'inverse, l'occupant coutumier doit démontrer l'existence et l'étendue de son lien avec la terre. Cette différence crée une inégalité structurelle entre les catégories d'usagers fonciers[70]. La difficulté d'identification des bénéficiaires de l'indemnisation persiste dans la mesure ou l'indemnisation constitue le point où la fragilité des droits coutumiers devient la plus visible. En effet, l'expropriation suppose normalement l'identification précise du titulaire du droit supprimé de la nature de ce droit et de l'étendue du préjudice subi[71]. Or, dans les espaces soumis aux règles coutumières, plusieurs personnes peuvent revendiquer des droits différents sur une même terre :

[68] Ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier camerounais.
[69] André TIENTCHEU NJIAUKO, *Droits réels et domaine national au Cameroun*, Yaoundé, Presses universitaires d'Afrique, 2005, p. 87. distinction entre propriété immobilière et simple occupation foncière.
[70] Étienne LE ROY, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ, 2011, p. 72. La pluralité des modes d'appropriation foncière en Afrique.
[71] Christian LUND, *Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa*, Oxford University Press, 2006, p. 12. L'auteur montre que les institutions foncières africaines combinent fréquemment des formes étatiques et des formes locales de légitimité

Le chef traditionnel au titre de l'autorité historique, la communauté en tant que groupe, les familles occupant effectivement les parcelles et les exploitants agricoles. Cette pluralité des légitimités foncières ne correspond pas toujours aux catégories classiques du droit administratif[72].

La conséquence pratique est une possible exclusion de certaines catégories d'usagers pourtant affectées directement par l'opération publique. Ainsi, une communauté peut perdre un espace de culture, de pâturage ou de transmission sociale sans disposer d'un droit reconnu par les mécanismes classiques d'indemnisation.

ii- L'ambiguïté juridique de l'occupant du domaine national

L'occupant du domaine national occupe une position intermédiaire. Il n'est ni totalement ignoré par le droit, ni assimilé au propriétaire privé. Cette situation explique l'ambivalence de sa protection. D'un côté, le droit camerounais reconnaît que certaines occupations du domaine national peuvent produire des effets juridiques. Les communautés ou individus qui exploitent effectivement ces espaces bénéficient d'une certaine reconnaissance administrative. D'un autre côté, cette reconnaissance ne se transforme pas automatiquement en droit réel opposable comparable à la propriété immatriculée.

Prosper Nkou Mvondo a particulièrement insisté sur cette situation originale de l'occupant sans titre[73]. Selon lui, l'occupant du domaine national dispose d'une protection juridique réelle, mais cette protection demeure limitée par l'absence de transformation de son occupation en véritable droit de propriété[74]. Cette analyse est essentielle pour comprendre la situation en cas d'expropriation. L'occupant coutumier peut être directement affecté par la perte du terrain, mais il ne bénéficie pas toujours du même statut juridique que le propriétaire immatriculé. Il existe donc une dissociation entre la réalité du préjudice subi et la reconnaissance juridique du droit affecté.

b- L'insuffisance des mécanismes de réparation face aux dimensions collectives de la dépossession foncière

La deuxième difficulté concerne l'indemnisation. Même lorsque les personnes affectées sont identifiées, le modèle classique de réparation demeure essentiellement économique. Or, la perte d'un territoire coutumier dépasse largement la disparition d'un simple actif patrimonial.

---

[72] Étienne LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du droit*, Paris, LGDJ, 1999, p. 230. la pluralité des droits exercés simultanément sur une même terre africaine.

[73] Prosper NKOU MVONDO, « La situation juridique de l'occupant sans titre d'une parcelle du domaine national au Cameroun », *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 33, n°4, 2000, p. 492. Prosper NKOU MVONDO analyse l'occupant du domaine national comme une personne bénéficiant d'une situation juridique particulière, distincte de celle du propriétaire privé

[74] Prosper NKOU MVONDO, « La situation juridique de l'occupant sans titre d'une parcelle du domaine national au Cameroun », *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 33, n°4, 2000, p. 487-503.

i- Une indemnisation principalement orientée vers la valeur économique du bien

Le droit camerounais de l'expropriation repose sur une conception patrimoniale de la réparation. L'indemnité vise principalement à compenser les pertes directement évaluables : La valeur des terrains, les bâtiments les cultures et les installations diverses. Cette approche correspond à la logique classique du droit administratif des biens. Comme l'explique Yves Gaudemet, l'indemnisation d'expropriation vise à assurer une compensation équivalente au préjudice matériel subi par le propriétaire, afin de maintenir l'équilibre entre intérêt général et droits individuels[75]. Toutefois, cette approche montre ses limites lorsqu'elle est appliquée aux communautés coutumières. Pour ces dernières, la terre possède plusieurs dimensions économique, sociale, culturelle et symbolique.

La disparition du territoire peut affecter les modes traditionnels de subsistance, les pratiques culturelles, les lieux de mémoire et l'organisation communautaire. Une compensation financière individuelle ne permet donc pas toujours de réparer l'ensemble du dommage.

ii- La nécessité d'une reconnaissance du préjudice collectif et culturel

L'évolution récente du droit international des droits humains montre une tendance vers une meilleure prise en compte des rapports collectifs à la terre. La propriété n'est plus nécessairement comprise comme un droit exclusivement individuel. Elle peut également protéger des relations communautaires avec un territoire. Dans l'affaire *Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a reconnu qu'une communauté pouvait bénéficier d'un droit collectif sur son territoire traditionnel, même en l'absence d'un titre foncier classique[76].

Cette approche a également influencé le système africain de protection des droits humains. Dans l'affaire *Endorois Welfare Council c. Kenya*, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a considéré que l'expulsion d'une communauté de ses terres ancestrales portait atteinte à plusieurs droits fondamentaux, notamment le droit de propriété, le droit à la culture et le droit au développement[77]. Plus récemment, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, dans l'affaire *Ogiek c. Kenya*, a confirmé l'importance du lien entre communautés autochtones et

[75] Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif. Tome 2 : Droit administratif des biens*, Paris, LGDJ, 16e éd., 2014, p. 243

[76] Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, arrêt du 31 août 2001, série C n°79.

[77] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Centre for Minority Rights Development (CEMIRIDE) et Minority Rights Group International pour le compte du Endorois Welfare Council c. Kenya*, Communication n°276/2003, décision du 4 février 2010

territoires traditionnels [78] . Ces évolutions invitent à repenser le droit camerounais de l'expropriation. La question n'est plus seulement : Quelle est la valeur financière du terrain perdu ? Elle devient : Quels sont les droits humains et sociaux affectés par la disparition d'un espace de vie collectif ?

L'analyse de la confrontation entre expropriation et droits fonciers coutumiers révèle une limite fondamentale du système camerounais. Le droit positif reconnaît l'existence des occupations coutumières, mais cette reconnaissance demeure insuffisamment intégrée dans le mécanisme de protection contre la dépossession. La vulnérabilité des communautés concernées résulte principalement de trois facteurs : la prééminence du titre foncier comme critère de reconnaissance juridique ; la difficulté d'intégrer les droits collectifs dans les catégories classiques du droit de propriété ; l'insuffisance d'un modèle indemnitaire principalement centré sur la valeur économique du bien. Il s'avère l'logique d'envisager des voies d'une réforme permettant de concilier développement public, action administrative et protection effective des droits fonciers coutumiers.

B- Vers une recomposition de la protection foncière au Cameroun : concilier puissance publique, propriété privée et droits coutumiers

L'étude du régime camerounais de l'expropriation met en évidence une tension permanente entre deux impératifs difficilement conciliables. La première relève de la mission traditionnelle de l'État : disposer des instruments juridiques nécessaires à la réalisation de l'intérêt général. Le second concerne l'exigence contemporaine de protection des droits fondamentaux, notamment lorsque l'action publique entraîne une privation ou une restriction substantielle des droits fonciers.

Cette tension est particulièrement visible dans le contexte camerounais en raison de la coexistence de plusieurs formes de légitimité foncière. D'un côté, le droit étatique privilégie une conception individualisée et administrative de la propriété. De l'autre, les pratiques coutumières reposent souvent sur une conception collective et sociale de l'appartenance foncière. Le défi actuel consiste donc à dépasser une opposition artificielle entre propriété moderne et droits coutumiers afin d'élaborer un système plus inclusif. Comme le souligne Étienne Le Roy, la question foncière africaine ne peut être résolue par la simple extension du modèle occidental de propriété privée. Elle suppose une prise en compte des différentes formes de maîtrise sociale de la terre[79]. Dans cette perspective, l'évolution du droit camerounais pourrait s'organiser autour de deux orientations

[78] Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya (Affaire Ogiek)*, requête n°006/2012, arrêt du 26 mai 2017.
[79] Étienne LE ROY, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ, 2011, p. 45.

majeures **:** La consolidation des garanties juridiques encadrant l'exercice du pouvoir expropriant (1) et la reconnaissance renforcée des droits fonciers coutumiers comme composante de la justice foncière (2).

1- Le renforcement nécessaire des garanties juridiques contre les atteintes excessives au droit de propriété

Le premier axe de réforme concerne l'amélioration du cadre juridique de l'expropriation. L'objectif n'est pas de remettre en cause la légitimité du pouvoir expropriant de l'État, mais de garantir que son exercice demeure compatible avec les exigences d'un État de droit. IL s'agit de l'approfondissement du contrôle juridique de l'utilité publique (a) et La modernisation du régime indemnitaire comme condition d'une protection effective (b).

a- L'approfondissement du contrôle juridique de l'utilité publique

L'utilité publique constitue le fondement même de l'expropriation. Toutefois, son caractère relativement souple peut conduire à une extension importante du pouvoir administratif. La première exigence consiste donc à renforcer le contrôle de cette notion (i) ainsi que la consécration d'une véritable exigence de proportionnalité dans l'expropriation (ii).

i- La nécessité d'un contrôle effectif de la justification publique de l'expropriation

Dans la conception classique du droit administratif, l'administration bénéficie d'un pouvoir d'appréciation important lorsqu'elle définit les besoins collectifs. Cependant, cette liberté ne saurait être assimilée à une absence de contrôle. L'utilité publique doit correspondre à une véritable nécessité collective et non à un simple intérêt administratif ou économique. Le juge administratif français a progressivement développé un contrôle approfondi de cette notion, notamment à travers la théorie du « *bilan coûts-avantages* » issue de l'arrêt de l'Assemblée du Conseil d'État *Ville Nouvelle Est* du 28 mai 1971[80].

Selon cette jurisprudence, une opération ne peut être déclarée d'utilité publique que si les atteintes qu'elle porte aux intérêts privés ne sont pas excessives au regard de l'intérêt qu'elle présente. Cette approche présente un intérêt particulier pour le contexte camerounais. Elle permettrait de renforcer l'exigence de proportionnalité entre l'importance du projet public et les sacrifices imposés aux populations concernées. Une telle évolution contribuerait à limiter les situations dans lesquelles l'utilité publique devient un instrument justifiant automatiquement toute intervention foncière de l'État.

[80] Conseil d'État français, Assemblée, *Ville Nouvelle Est*, 28 mai 1971, Recueil Lebon, p. 409.

ii- La consécration d'une véritable exigence de proportionnalité dans l'expropriation

La proportionnalité constitue aujourd'hui un principe majeur du droit des droits de l'homme. Elle impose que toute restriction apportée à un droit fondamental soit nécessaire, adaptée, proportionnée à l'objectif poursuivi.

Cette exigence apparaît notamment dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative au droit au respect des biens garantis par l'article 1er du Protocole additionnel n°1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Même si cette convention n'est pas applicable directement au Cameroun, cette jurisprudence participe à l'évolution générale du droit international de la propriété. Dans l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, la Cour européenne a affirmé que les restrictions au droit de propriété doivent maintenir un *« juste équilibre »* entre les exigences de l'intérêt général et la protection des droits individuels[81]. Cette logique pourrait inspirer une évolution du contentieux administratif camerounais. L'expropriation ne devrait plus être appréciée uniquement sous l'angle de sa légalité formelle. Elle devrait également être évaluée au regard de ses conséquences humaines et sociales.

b- La modernisation du régime indemnitaire comme condition d'une protection effective

L'amélioration de la protection foncière passe également par une réforme de l'indemnisation. Le système actuel demeure principalement centré sur la compensation économique des pertes matérielles. Cette approche apparaît insuffisante dans les situations impliquant des communautés coutumières.

i- Vers une prise en compte élargie du préjudice foncier

La réparation résultant de l'expropriation devrait intégrer une conception plus large du préjudice. Celui-ci ne devrait pas être limité à la valeur marchande du terrain, aux investissements réalisés ni aux constructions existantes. Il devrait également prendre en compte la perte des moyens traditionnels de subsistance, la désorganisation sociale, la rupture du lien culturel avec le territoire.

Cette approche rejoint les standards développés par certaines institutions internationales. La Banque mondiale, dans ses politiques relatives aux déplacements involontaires liés aux projets de développement, considère que les personnes affectées doivent bénéficier de mesures permettant non seulement une compensation financière, mais également une restauration durable de leurs

[81] Cour européenne des droits de l'homme, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêts du 23 septembre 1982, requêtes n°7151/75 et 7152/75.

conditions de vie[82]. Une telle évolution serait particulièrement pertinente dans les grands projets d'infrastructure camerounais.

ii- **La reconnaissance d'une indemnisation collective pour les communautés affectées**

L'un des défis majeurs concerne la prise en compte des communautés comme sujets collectifs de droits. Dans le modèle classique, l'indemnité est versée principalement aux individus titulaires d'un droit reconnu. Or, certaines atteintes foncières concernent des groupes organisés autour d'un territoire commun. Le droit international tend désormais à reconnaître cette dimension collective. Dans l'affaire *Endorois Welfare Council c. Kenya*, la Commission africaine a reconnu que la privation d'un territoire ancestral pouvait affecter collectivement une communauté entière[83]. Cette évolution pourrait inspirer une réflexion sur le droit camerounais. Une réforme pourrait envisager la reconnaissance d'un droit collectif à indemnisation, la participation obligatoire des communautés aux décisions affectant leur territoire et des mécanismes de compensation communautaire destinés aux projets de développement local.

Le renforcement de la protection du droit de propriété face à l'expropriation suppose donc une évolution du modèle actuel. L'objectif n'est pas de limiter excessivement la capacité d'action de l'État, mais de garantir que l'intérêt général soit poursuivi dans le respect des droits fondamentaux. Deux exigences apparaissent essentielles un contrôle plus approfondi de la justification et de la proportionnalité des opérations d'expropriation et une conception plus large de la réparation intégrant les dimensions économiques, sociales et culturelles de la perte foncière. Ainsi, ces améliorations demeureraient insuffisantes si elles ne s'accompagnent pas d'une véritable reconnaissance juridique des droits fonciers coutumiers.

2- La reconnaissance des droits fonciers coutumiers comme fondement d'une nouvelle justice foncière au Cameroun

L'analyse du régime camerounais de l'expropriation révèle que la principale difficulté ne réside pas dans l'existence du pouvoir expropriant en lui-même. L'État doit nécessairement disposer de moyens juridiques lui permettant de réaliser les infrastructures et les politiques publiques nécessaires au développement collectif. La difficulté fondamentale réside plutôt dans la manière dont le droit identifie et protège les intérêts affectés par cette intervention. Le modèle foncier camerounais demeure largement construit autour d'une conception institutionnelle de la propriété. Ainsi, est pleinement protégé celui dont le droit est reconnu par l'administration.

[82] Banque mondiale, *Cadre environnemental et social : Norme environnementale et sociale n°5 — Acquisition de terres, restrictions à l'utilisation des terres et réinstallation involontaire*, Washington, 2017.
[83] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Endorois Welfare Council c. Kenya*, Communication n°276/2003, décision du 4 février 2010.

Or, la réalité sociale du foncier camerounais démontre l'existence de nombreuses situations dans lesquelles la légitimité foncière repose sur d'autres fondements : Occupation historique, appartenance communautaire, transmission familiale, usage collectif, relation culturelle au territoire. Cette diversité appelle une évolution du droit positif vers la reconnaissance juridique renforcée des droits fonciers coutumiers (a) et l'intégration des exigences participatives et des standards internationaux de protection des communautés affectées (b).

a- La reconnaissance juridique renforcée des droits fonciers coutumiers

La première condition d'une meilleure protection consiste à repenser la place des droits coutumiers dans l'ordre juridique camerounais. Il ne s'agit pas nécessairement de substituer un modèle coutumier au système foncier actuel, mais d'admettre que la propriété peut revêtir plusieurs formes juridiquement pertinentes.

i- Le dépassement de l'assimilation entre propriété et immatriculation foncière

Le droit camerounais a historiquement associé la sécurité foncière au titre foncier. Cette conception présente une grande utilité pour organiser les transactions et sécuriser les investissements. Cependant, elle conduit à réduire la propriété à une forme particulière de reconnaissance administrative. Cette réduction apparaît problématique dans un contexte où une partie importante des populations rurales exerce des droits fonciers qui ne sont pas formalisés par l'immatriculation. Comme l'observe Prosper Nkou Mvondo, le droit camerounais ne peut ignorer la réalité juridique de l'occupation du domaine national, car celle-ci produit des effets sociaux et économiques qui dépassent la simple tolérance administrative[84]. La reconnaissance des droits coutumiers pourrait ainsi passer par une évolution conceptuelle : la propriété ne devrait plus être comprise uniquement comme un droit individuel exclusif, mais également comme une relation juridiquement protégée entre une communauté et un territoire. Cette évolution rejoint les transformations observées dans plusieurs systèmes juridiques africains.

ii- Les enseignements des expériences africaines de reconnaissance des droits communautaires

Plusieurs États africains ont engagé des réformes visant à mieux intégrer les droits fonciers coutumiers dans leur législation. L'expérience africaine montre qu'il est possible de concilier sécurité juridique, développement économique et reconnaissance des droits communautaires.

Au Kenya, la Constitution de 2010 reconnaît notamment la catégorie des « terres communautaires » (*community land*) et prévoit une protection spécifique des droits collectifs

[84] Prosper NKOU MVONDO, « La situation juridique de l'occupant sans titre d'une parcelle du domaine national au Cameroun », *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 33, n°4, 2000, p. 487-503.

attachés à ces espaces. Cette évolution a permis de rompre avec une conception exclusivement individuelle de la propriété foncière. De même, en Afrique du Sud, le droit post-apartheid a développé une protection constitutionnelle des droits fonciers des communautés historiquement marginalisées. Dans l'arrêt *Alexkor Ltd and Another v Richtersveld Community*, la Cour constitutionnelle sud-africaine a reconnu que des droits issus de pratiques coutumières pouvaient constituer des intérêts juridiquement protégés équivalents à certains droits de propriété[85]. Ces expériences démontrent qu'une reconnaissance juridique des droits coutumiers ne constitue pas nécessairement un obstacle au développement. Elle peut au contraire contribuer à renforcer la légitimité des politiques foncières.

b- L'intégration des exigences participatives et des standards internationaux de protection des communautés affectées

La seconde orientation concerne la procédure même de décision publique. La protection des droits fonciers ne peut plus être envisagée uniquement après la décision d'expropriation. Elle doit intervenir dès la phase de conception des projets susceptibles d'affecter les territoires.

i- La participation des communautés comme exigence de légitimité administrative

Le droit administratif contemporain évolue progressivement vers une conception plus participative de l'action publique. L'administration ne peut plus seulement décider pour les populations, elle doit également associer celles-ci aux décisions qui affectent directement leurs conditions d'existence. Cette exigence est particulièrement importante en matière foncière. L'expropriation entraîne souvent des conséquences qui dépassent la simple perte d'un terrain. Elle peut modifier les structures économiques locales, les équilibres sociaux ainsi que les pratiques culturelles.

Dès lors, la participation des populations concernées apparaît comme une garantie essentielle. Dans le domaine international, le principe de consultation préalable des communautés affectées est notamment affirmé pour les peuples autochtones. La Convention n°169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux prévoit que les peuples concernés doivent être consultés lorsque des mesures susceptibles d'affecter leurs terres ou leurs ressources sont envisagées[86]. Même si le Cameroun n'a pas ratifié cette convention, ses principes participent à l'évolution internationale de la protection des droits collectifs.

[85] Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, *Alexkor Ltd and Another v Richtersveld Community and Others*, CCT19/03, arrêt du 14 octobre 2003.
[86] Organisation internationale du Travail, Convention n°169 relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, Genève, 1989, art. 6 et 15.

ii- Vers l'intégration du consentement et de la consultation préalable dans le droit camerounais

Une évolution significative pourrait consister à renforcer les mécanismes de consultation des communautés avant toute opération d'expropriation touchant leurs espaces de vie. Une telle réforme pourrait inclure l'obligation d'information préalable, la consultation effective des communautés, la prise en compte des observations formulées et la négociation de mesures compensatoires adaptées.

Cette logique rejoint le principe du « *consentement préalable, libre et éclairé* » développé dans le droit international relatif aux peuples autochtones. La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones reconnaît notamment le droit des peuples concernés à participer aux décisions affectant leurs terres et ressources[87]. L'objectif n'est pas de créer un droit de veto systématique contre les projets publics. Il consiste plutôt à instaurer un processus décisionnel plus équilibré, permettant de réduire les conflits fonciers et d'améliorer la légitimité des décisions administratives.

La reconnaissance renforcée des droits fonciers coutumiers apparaît comme une condition essentielle d'une meilleure protection des droits humains dans le contexte camerounais. Cette évolution implique plusieurs changements notamment celui d'admettre que la propriété peut revêtir des formes collectives ou communautaires, de dépasser l'idée selon laquelle seul le titre foncier constitue une source légitime de protection, d'associer davantage les populations concernées aux décisions affectant leurs territoires et d'adapter les mécanismes d'indemnisation aux dimensions sociales et culturelles de la perte foncière. Ainsi, la réforme du droit de l'expropriation ne devrait pas conduire à affaiblir la puissance publique, mais à mieux encadrer son exercice. La véritable question n'est donc pas de savoir si l'État doit conserver son pouvoir d'exproprier, mais comment ce pouvoir peut être exercé dans un cadre respectueux de la dignité, des droits fondamentaux et des réalités foncières locales.

Conclusion

L'expropriation pour cause d'utilité publique constitue une institution emblématique de la tension permanente entre la puissance publique et les droits individuels. Elle traduit la nécessité pour l'État de disposer des moyens juridiques indispensables à la réalisation de l'intérêt général, tout en révélant les risques que cette prérogative peut faire peser sur les droits fondamentaux des personnes affectées. Dans le contexte camerounais, cette tension revêt une intensité particulière en

[87] Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, résolution A/RES/61/295 du 13 septembre 2007, art. 19 et 32.

raison de la coexistence de deux réalités foncières. D'une part, le droit positif repose sur une conception administrative et formaliste de la propriété, structurée autour de l'immatriculation foncière et de la reconnaissance étatique des droits immobiliers. D'autre part, une partie importante du territoire demeure organisée autour de pratiques foncières coutumières fondées sur l'usage, l'appartenance communautaire et la transmission sociale de la terre.

L'étude menée avait pour objectif de répondre à la question de savoir Dans quelle mesure le régime camerounais de l'expropriation pour cause d'utilité publique assure-t-il une protection effective du droit de propriété tout en prenant en compte les droits fonciers coutumiers reconnus aux populations locales ? L'analyse conduit à une réponse nuancée. Le droit camerounais offre incontestablement un cadre juridique permettant d'encadrer l'exercice du pouvoir expropriant, la reconnaissance de l'utilité publique, l'existence d'une procédure administrative préalable et le principe d'indemnisation constituent des garanties importantes contre les atteintes arbitraires au droit de propriété. Ainsi, l'expropriation ne saurait être analysée comme une simple manifestation de domination administrative. Elle demeure une opération juridiquement encadrée dont la légitimité repose sur la recherche d'un équilibre entre intérêt collectif et protection patrimoniale.

Ainsi, cette protection apparaît inégalement répartie. Elle bénéficie principalement aux personnes dont les droits fonciers sont intégrés dans les catégories classiques du droit immobilier, notamment les titulaires d'un titre foncier. À l'inverse, les occupants du domaine national et les communautés exerçant des droits coutumiers demeurent placés dans une situation juridique plus fragile. Cette fragilité résulte moins d'une absence totale de reconnaissance que d'une reconnaissance incomplète. Le droit camerounais admet l'existence des occupations coutumières, notamment à travers la catégorie du domaine national, mais il continue à privilégier une hiérarchie des légitimités foncières dans laquelle la propriété immatriculée occupe une position dominante.

La conséquence est importante : lorsqu'une opération d'expropriation intervient sur un espace occupé traditionnellement. Le droit tend davantage à réparer une perte économique identifiable qu'à protéger une relation sociale et culturelle avec le territoire. Or, la terre ne constitue pas seulement un support matériel d'activité économique. Dans de nombreuses communautés camerounaises, elle représente également un élément d'identité collective, un espace de transmission intergénérationnelle et un fondement de l'organisation sociale. Cette dimension rejoint les évolutions contemporaines du droit international des droits de l'homme, qui tendent progressivement à reconnaître que la propriété peut dépasser le modèle strictement individuel pour intégrer des formes collectives d'appropriation et d'usage.

Les jurisprudences relatives aux peuples autochtones et aux communautés traditionnelles démontrent ainsi que la protection du droit de propriété doit désormais être envisagée dans une perspective plus large, intégrant les dimensions culturelles et sociales du rapport à la terre. À cet égard, l'évolution du droit camerounais apparaît nécessaire autour de plusieurs orientations. Premièrement, il serait souhaitable de renforcer la reconnaissance juridique des droits fonciers coutumiers. Cette reconnaissance ne devrait pas nécessairement conduire à remettre en cause le système d'immatriculation foncière, mais plutôt à admettre l'existence de formes complémentaires de légitimité foncière. Deuxièmement, le régime de l'expropriation gagnerait à intégrer une conception plus large du préjudice indemnisable.

L'indemnisation ne devrait pas uniquement correspondre à la valeur marchande du bien perdu, mais également prendre en considération les conséquences sociales, économiques et culturelles de la dépossession. Troisièmement, la participation des communautés concernées devrait occuper une place plus importante dans les procédures affectant leurs territoires. La consultation préalable, l'information transparente et la recherche de solutions négociées constituent aujourd'hui des instruments essentiels d'une gouvernance foncière respectueuse des droits humains.

En définitive, l'enjeu principal n'est pas de remettre en cause la capacité de l'État camerounais à exproprier pour réaliser des projets d'intérêt général. Une telle remise en cause serait incompatible avec les exigences du développement économique et social. L'enjeu consiste plutôt à transformer l'exercice de cette prérogative afin qu'elle soit compatible avec une conception renouvelée de la justice foncière. Le défi du droit camerounais contemporain est donc celui d'une conciliation entre développement et protection, entre puissance publique et droits fondamentaux, entre propriété individuelle et légitimités communautaires ou encore entre modernisation administrative et réalités sociales.

L'avenir du droit foncier camerounais pourrait ainsi résider dans la construction d'un modèle original, capable d'associer la sécurité juridique offerte par l'immatriculation foncière à une reconnaissance effective des droits issus des pratiques coutumières. Une telle évolution contribuerait non seulement à renforcer la protection du droit de propriété, mais également à promouvoir une gouvernance foncière plus équitable et plus conforme aux exigences contemporaines des droits de l'homme.

L'autonomie locale en République Démocratique du Congo. *Entre consécration constitutionnelle et effectivité administrative*

Local autonomy in the Democratic Republic of Congo. Between constitutional consecration and administrative effectiveness

Par :

NSINGI NZINGA

Doctorant aux Universités de Dschang et de Yaoundé II

Faculté des Sciences Juridiques Politiques

Enseignant-Chercheur à la Faculté de Droit de l'Université Kongo (RDC)

Résumé :

La présente étude examine l'effectivité de l'autonomie locale en République démocratique du Congo à partir de l'écart entre sa consécration constitutionnelle et sa mise en œuvre administrative. Elle montre que la Constitution du 18 février 2006 et les lois organiques de 2008 établissent un cadre juridique reconnaissant la libre administration des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD), mais que cette consécration demeure d'effectivité relative. L'analyse met en évidence deux séries d'obstacles. Sur le plan organique, l'autonomie locale est affaiblie par l'inachèvement du cadre textuel, la dépendance des structures administratives locales et l'intensité de la tutelle exercée par les autorités centrales et provinciales. Sur le plan matériel, l'exercice des compétences transférées reste limité par l'insuffisance des capacités humaines et organisationnelles, tandis que la faiblesse des ressources fiscales propres et l'irrégularité des rétrocessions étatiques réduisent fortement l'autonomie financière des collectivités. Fondée sur une méthode exégétique, dogmatique et dialectique, l'étude conclut que l'ineffectivité de la décentralisation congolaise tient moins à l'absence de normes qu'à des facteurs politiques et institutionnels. Elle préconise une clarification de la répartition des compétences, un encadrement plus strict de la tutelle administrative et une sécurisation juridique et budgétaire des ressources locales.

Mots-clés : Autonomie locale ; Décentralisation ; Entité territoriale décentralisée ; Tutelle administrative ; Finances locales ; Province ; République démocratique du Congo.

Abstract:

This study examines the effectiveness of local autonomy in the Democratic Republic of the Congo by focusing on the gap between its constitutional recognition and its administrative implementation. It shows that the Constitution of 18 February 2006 and the 2008 organic laws establish a legal framework recognizing the free administration of provinces and decentralized territorial entities (ETDs), but that this recognition remains only partially effective. The analysis identifies two main categories of obstacles. Organically, local autonomy is weakened by the incomplete legal framework, the dependence of local administrative structures, and the intensity of administrative guardianship exercised by central and provincial authorities. Materially, the exercise of transferred competences remains constrained by insufficient human and organizational capacities, while weak local tax resources and irregular State transfers substantially limit the financial autonomy of local authorities. Based on exegetical, doctrinal and dialectical methods, the study concludes that the ineffectiveness of decentralization in the DRC is less attributable to a lack of legal norms than to political and institutional factors. It therefore advocates clarifying the distribution of competences, strictly regulating administrative guardianship, and legally and budgetarily securing local resources.

Keywords: Local autonomy; Decentralization; Decentralized territorial entity; Administrative guardianship; Local finance; Province; Democratic Republic of Congo.

Introduction

Depuis les années 1990, les réformes constitutionnelles conduites dans plusieurs États d'Afrique noire francophone ont profondément renouvelé la conception de l'autonomie locale au sein des États unitaires classiques, au point de précéder, dans certains cas, les évolutions observées dans les anciennes métropoles ; la révision de la Constitution française du 4 octobre 1958 étant elle-même intervenue après plusieurs réformes africaines majeures[1]. Cette chronologie invite à nuancer l'idée selon laquelle les droits constitutionnels africains ne seraient que de simples reproductions des modèles occidentaux, dépourvues d'originalité et d'effectivité propre[2]. Le constitutionnalisme africain contemporain présente au contraire des caractéristiques propres, tenant notamment à la protection des minorités, au statut des autorités coutumières et religieuses ou à l'organisation des pouvoirs publics, tout en révélant une cohérence structurelle marquée par des institutions communes et des modes similaires de répartition territoriale des compétences[3].

Dans cette perspective continentale, la décentralisation s'est progressivement imposée, à partir des années 1980-1990, comme l'une des principales réformes politiques et administratives adoptées par les États africains, dans un contexte marqué par la remise en cause de l'État providence, la démocratisation des régimes politiques, la fin de plusieurs conflits internes et l'exigence croissante de participation citoyenne à la gestion des affaires publiques[4]. La décentralisation y apparaît ainsi comme un mode moderne de gouvernance destiné à rapprocher l'administration des administrés, à renforcer la démocratie locale et à promouvoir le développement à la base[5].

Cette problématique revêt une importance particulière en République démocratique du Congo. Depuis son accession à l'indépendance, le pays demeure confronté à des difficultés persistantes de sous-développement, de mauvaise gouvernance et d'ineffectivité des réformes institutionnelles, difficultés qui trouvent notamment leur origine dans une organisation territoriale longtemps caractérisée par une forte centralisation héritée de la période coloniale puis du régime

[1] AUBY (J-B.), *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LexisNexis, 2018, p. 56.
[2] AUBY (J-B.), in *La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation* (dir. J. Moreau et G. Darcy), Aix-Marseille, Economica/PUAM, 1984, p. 34.
[3] BAKANDEJA wa MPUNGU (G.), *La décentralisation fiscale en République démocratique du Congo*, Kinshasa, 2009, p. 67. Et BOSHAB (E.), *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la Nation*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 112.
[4] BELTRAME (P.), *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 2017 ; KAMTO (M.), *Pouvoir local et développement en Afrique*, Paris, LGDJ, 2007, p. 89 ; OUATTARA (F.), *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 67.
[5] BOSHAB (E.), *Op.cit. Et* KATENDE (J-C.), *Décentralisation et gouvernance locale en RDC*, Kinshasa, Médiaspaul, 2015, p. 45.

mobutiste[6]. L'organisation territoriale congolaise a ainsi oscillé, au fil des régimes constitutionnels successifs, entre centralisation et décentralisation, le régionalisme politique étant tour à tour envisagé comme un mécanisme de rapprochement des populations des centres de décision ou perçu, à l'inverse, comme une menace pour l'unité de l'État.

Cette orientation décentralisatrice s'est particulièrement affirmée avec l'adoption de la Constitution du 18 février 2006, modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011. Ce texte consacre le régionalisme politique et une décentralisation territoriale prononcée : tout en réaffirmant le caractère unitaire et indivisible de l'État, il institue une organisation territoriale fondée sur trois niveaux d'exercice du pouvoir : le pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées (ETD), et prévoit la création de vingt-six provinces dotées de la personnalité juridique et bénéficiant de la libre administration ainsi que de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques[7]. Cette réforme s'est accompagnée d'un arsenal juridique conséquent, au premier rang duquel les lois organiques du 31 juillet et du 7 octobre 2008, relatives respectivement à la libre administration des provinces et à l'organisation, la composition et le fonctionnement des ETD ainsi que leurs rapports avec l'État et les provinces[8]. Ces textes traduisent la volonté du constituant de promouvoir une gouvernance de proximité fondée sur la participation citoyenne, l'efficacité administrative et le développement local.

Ainsi comprise, la décentralisation ne revêt pas une portée seulement administrative ; elle constitue également, à la suite de Tocqueville, un instrument démocratique essentiel, qui multiplie les occasions pour les citoyens de participer à la gestion des affaires publiques et qui forme, par l'agglomération des libertés locales, le plus efficace contrepoids aux excès du pouvoir central[9]. C'est dans cet esprit que le constituant congolais a entendu construire un État plus proche des populations et plus respectueux de la diversité des territoires qui le composent.

Toutefois, malgré les avancées normatives enregistrées depuis 2006, la mise en œuvre effective de l'autonomie locale demeure profondément problématique. Un décalage considérable subsiste entre les textes juridiques et leur application concrète : les mécanismes institutionnels

---

[6] BOUVIER (M.), *Les finances locales*, Paris, LGDJ, 1998, p. 76 ; *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2019, p.210. Et NZONGOLA-NTALAJA (G.), The Congo from Leopold to Kabila: A People's History, Londres, Zed Books, 2002, p. 210.

[7] BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, tome V, Paris, LGDJ, 1980. Lire également MBATA MANGU (A.), *La Constitution de la République démocratique du Congo : genèse, évolution et perspectives*, Kinshasa, Presses universitaires du Congo, 2013, p. 134.

[8] CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, tome I, Paris, Montchrestien, 2001, p. 203. et également KUMBU ki NGIMBI (J-M.), *Cadre légal de la décentralisation : examen de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 sur les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces*, Kinshasa, PNUD, 2008, p. 22.

[9] CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, 4e éd., Paris, PUF, 2019, p. 152.
TOCQUEVILLE (A. de), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1961 (rééd. 1986), p. 78

prévus par la Constitution peinent encore à produire les résultats attendus en matière de gouvernance locale, de développement territorial et de participation citoyenne. Les contradictions observées dans la pratique administrative, les résistances centralisatrices, les insuffisances financières ainsi que les conflits de compétences entre niveaux de pouvoir limitent considérablement l'effectivité de la décentralisation[10]. Ainsi, bien qu'elle soit présentée comme un instrument de démocratisation et de développement, la décentralisation congolaise apparaît comme un processus ambivalent, susceptible soit de renforcer les dynamiques locales, soit d'accentuer certaines difficultés institutionnelles et administratives déjà anciennes.

Ce paradoxe fonde l'intérêt scientifique de la présente étude et conduit à poser la question suivante : *que retenir de l'autonomie locale en droit administratif de la République Démocratique du Congo ?* Il s'agit, plus précisément, de comprendre les obstacles qui entravent la mise en œuvre effective de cette autonomie et d'identifier les mécanismes susceptibles de permettre à la décentralisation de réaliser les objectifs démocratiques, administratifs et socio-économiques qui lui ont été assignés par le constituant.

L'hypothèse directrice de cette recherche est celle d'une autonomie à l'effectivité relative ou mitigée. Cette relativité résulte, en premier lieu, d'une incohérence normative entre une Constitution qui consacre l'autonomie locale et des lois organiques et sectorielles qui en réduisent sensiblement la portée, par un contrôle de tutelle excessif et une répartition ambiguë des compétences ; en second lieu, de la persistance d'une culture centralisatrice héritée de l'histoire administrative du pays et de la réticence du pouvoir central à abandonner effectivement ses prérogatives, ce qui constitue un frein politique majeur à l'opérationnalisation de l'autonomie ; en troisième lieu, enfin, de l'asphyxie financière des provinces et des ETD, incapables de lever un impôt local suffisant et durablement dépendantes de rétrocessions étatiques aléatoires et non conformes aux prescriptions constitutionnelles.

Sur le plan méthodologique, la vérification de cette hypothèse mobilise une double démarche, juridique et dialectique, jugée seule apte à rendre compte à la fois de l'état du droit positif et de son degré d'application effective. La méthode exégétique, de nature classiquement juridique, porte sur l'analyse des dispositions normatives, Constitution, lois organiques, lois sectorielles, règlements relatifs à la libre administration et au contrôle de tutelle afin d'établir l'état du droit positif applicable à l'autonomie locale et de vérifier la cohérence interne du système normatif[11]. Elle est complétée par une lecture dogmatique des concepts fondamentaux de la

[10] CUBERTAFOND (B.), *La création du droit*, Paris, Ellipses, 1999, cité par MAMPUYA KANUNK'A TSHIABO, *La décentralisation en RDC : mythe ou réalité ?*, Lubumbashi, Presses universitaires de Lubumbashi, 2020, p. 95.
[11] DELPÉRÉE (F.), *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 88.

matière libre administration, tutelle, personnalité juridique, subsidiarité destinée à clarifier le sens et la portée des normes et à évaluer si les pratiques administratives respectent la *ratio legis* des textes. Cette approche est enrichie par une démarche dialectique, qui appréhende la problématique de la décentralisation congolaise comme une totalité dynamique, où s'affrontent en permanence les prérogatives de l'État central, les intérêts des autorités provinciales et les aspirations à l'autonomie des collectivités locales, afin de confronter systématiquement la norme à la réalité observable de son application[12].

L'étude se limite, dans l'espace, aux mécanismes juridiques communs à l'ensemble des provinces et des ETD congolaises, sans prétendre à une étude de cas exhaustive de chacune d'entre elles ; lorsque des illustrations empiriques sont nécessaires, elles s'appuient, à titre représentatif, sur des exemples tirés de provinces pour lesquelles la documentation administrative et jurisprudentielle est la plus accessible, notamment le Kongo Central, le Kasaï Central, le Haut-Katanga et la Ville-Province de Kinshasa. Dans le temps, l'analyse couvre la période 2006-2026, avec une focalisation particulière sur les lois organiques de 2008 et sur la révision constitutionnelle de 2011, les références aux périodes antérieures, coloniale et mobutiste n'étant mobilisées qu'à titre de contexte historique explicatif des résistances actuelles à la décentralisation.

L'originalité de la démarche tient enfin à son caractère dual et intégré. La littérature scientifique consacrée à la décentralisation congolaise, pourtant abondante, présente trois limites principales : elle traite le plus souvent séparément les aspects organiques (statut des institutions) et matériels (finances, compétences) de la décentralisation, alors que l'ineffectivité de l'autonomie locale résulte précisément de l'interaction entre ces deux dimensions ; elle demeure, pour une part significative, antérieure à l'adoption des lois organiques de 2008 et n'intègre pas toujours les évolutions les plus récentes ; enfin, elle ne mobilise que rarement, de manière systématique, la théorie de l'effectivité du droit pour construire un diagnostic différencié entre effectivité organique et effectivité matérielle[13]. En combinant l'analyse des structures institutionnelles et celle des moyens d'action des collectivités territoriales, la présente étude entend dépasser le constat descriptif pour proposer une lecture d'ensemble des écarts entre la norme et la réalité, et pour formuler, en définitive, des recommandations opérationnelles utiles à une réforme cohérente du système de décentralisation congolais.

L'article est structuré en deux temps. Une première partie établit que l'autonomie locale congolaise est organiquement diluée, à travers l'examen du cadre textuel et structurel de la

[12] DELVOLVÉ (P.), *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, Dalloz, 2018, p. 112.
[13] Du BOIS de GAUDUSSON (J.), *Droit administratif africain*, Paris, LGDJ, 2010, cité par NSINGI NZINGA (T.), Op. cit. p.112. et CHEVALLIER (J.), op.cit., p. 152.

décentralisation (I) puis de l'intensité de la tutelle administrative qui pèse sur les ETD (II). Une seconde partie montre que cette autonomie est, par ailleurs, matériellement étriquée, du fait de l'effectivité relative des compétences locales (III) et de l'inadéquation persistante des ressources financières et fiscales des collectivités territoriales (IV). Une dernière section discute ces résultats et propose des pistes de réforme (V), avant que la conclusion ne revienne sur la portée générale de ces constats.

Cadre conceptuel

Avant d'engager l'analyse proprement dite, il convient de préciser le sens dans lequel sont mobilisés, tout au long de cette étude, quelques concepts clés dont l'ambiguïté sémantique pourrait autrement nuire à la rigueur de la démonstration.

L'*autonomie locale* désigne la capacité juridique et matérielle d'une collectivité territoriale (province ou ETD) à gérer ses propres affaires, à adopter des actes administratifs tels que délibérations ou édits, et à disposer librement des ressources qui lui sont attribuées, sous le seul contrôle de légalité de l'autorité de tutelle. Étymologiquement, l'autonomie renvoie à la faculté de « se gouverner par sa propre loi » : la collectivité autonome est celle qui détermine elle-même les règles qui la régissent, sans que cela implique une quelconque indépendance vis-à-vis de l'État souverain[14]. Concept d'abord popularisé par la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, l'autonomie locale s'est progressivement imposée comme un standard constitutionnel dans de nombreux États unitaires, y compris en Afrique francophone.

La *province*, au sens de la Constitution congolaise, est une personne morale de droit public dotée de la personnalité juridique, gérée par un organe délibérant (l'Assemblée provinciale) et un organe exécutif (le Gouvernement provincial). Composante politique et administrative du territoire national, elle demeure, malgré l'autonomie de gestion dont elle bénéficie, une entité territoriale politique régionalisée relevant toujours de l'État unitaire congolais, et ne saurait être confondue avec les anciennes provinces fédérées de la Constitution du 1er août 1964, lesquelles disposaient, dans un cadre fédéral aujourd'hui révolu, de constitutions propres.

Les *entités territoriales décentralisées* (ville, commune, secteur, chefferie) constituent les subdivisions de base dotées de la libre administration à l'intérieur des provinces, tandis que le territoire, le quartier, le groupement et le village demeurent des entités simplement déconcentrées. Une ETD peut ainsi être définie comme une personne publique territoriale administrativement décentralisée, c'est-à-dire une portion géographique de l'administration territoriale dotée de la

[14] GODFROID (P.), *Droit des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2017 et MARCOU (G.), *L'autonomie locale dans les systèmes administratifs contemporains*, Paris, LGDJ, 2015, p.74.

personnalité juridique propre[15]. Provinces et ETD sont, l'une comme l'autre, les produits d'une organisation institutionnelle qui distingue, au sein d'un même État unitaire, deux niveaux d'autonomie de gestion des affaires publiques, assurés par des organes locaux élus démocratiquement.

La *décentralisation*, quant à elle, ne se réduit pas à un simple mode de gestion administrative : elle suppose que des autorités locales ou des organes non centraux reçoivent le pouvoir de poser des règles ou des normes propres, avec la liberté que leur laisse la législation, sans être soumis à la volonté d'une autorité administrative de l'État[16]. Elle implique nécessairement l'existence d'affaires locales distinctes des affaires nationales et l'émanation des organes chargés de ces affaires de la collectivité elle-même plutôt que de l'État[17]. À la suite de ces définitions, la présente étude appréhende la décentralisation comme un processus de transfert progressif de la gestion des affaires locales aux élus locaux, assorti d'un transfert corrélatif des ressources financières et des compétences par l'État central aux collectivités territoriales, la décentralisation ayant, en dernière analyse, le développement local pour corollaire naturel.

Enfin, la ***tutelle administrative*** se définit classiquement comme l'ensemble des pouvoirs reconnus par la loi à une autorité administrative en vue de contrôler l'activité des collectivités décentralisées ; elle ne peut exister qu'en vertu d'un texte exprès et ne saurait, en droit, être présumée[18]. C'est précisément l'écart entre ce cadre conceptuel relativement stabilisé dans la doctrine et sa traduction effective dans le droit positif et la pratique administrative congolaise que la présente étude se propose d'examiner.

I- UN CADRE TEXTUEL ET STRUCTUREL INACHEVÉ

L'effectivité de l'autonomie locale repose essentiellement sur l'existence d'un cadre juridique clair ainsi que sur des structures institutionnelles capables de garantir une véritable indépendance administrative des collectivités territoriales. Dans tout système de décentralisation, les textes fondamentaux doivent non seulement consacrer le principe de la libre administration, mais également définir avec précision les compétences, les pouvoirs et les garanties institutionnelles accordés aux collectivités territoriales ; l'autonomie locale ne saurait en effet se limiter à une simple proclamation constitutionnelle, mais suppose un ensemble cohérent de

[15] GRAWITZ (M.) et PINTO (R.), *Méthodes des sciences sociales*, 4e éd., Paris, Dalloz, 1995, p.120.
[16] HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1927, p. 62.
[17] KAMTO (M.), *Op.cit*., p. 89. Lire également VEDEL (G.) et DELVOLVÉ (P.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 1990, p. 98.
[18] KANKONDE MBUYI (P.), *Finances publiques et décentralisation en RDC : enjeux et perspectives de l'autonomie financière des provinces*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 134. Et DELVOLVÉ (P.), *Op.cit.*, p. 112.

mécanismes juridiques et organisationnels destinés à assurer l'exercice réel des prérogatives reconnues aux provinces et aux ETD.

Or, l'analyse du dispositif constitutionnel et législatif congolais révèle l'existence d'un cadre textuel inachevé, caractérisé par des imprécisions dans la répartition des compétences, une limitation du pouvoir normatif local ainsi qu'une forte dépendance institutionnelle à l'égard du pouvoir central. Les mécanismes juridiques organisant la décentralisation semblent, en pratique, davantage orientés vers l'encadrement des collectivités territoriales que vers la consolidation de leur autonomie, situation aggravée par l'insuffisance des structures administratives locales chargées de mettre en œuvre les compétences qui leur sont pourtant reconnues.

1.1. Des fondements juridiques ambigus de l'autonomie locale

L'article 3 de la Constitution du 18 février 2006 dispose que les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et jouissent de la libre administration ainsi que de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques[19]. Cette disposition constitue le socle juridique de l'autonomie locale congolaise : elle consacre à la fois la personnalité juridique des ETD et leur autonomie administrative et financière, et devrait, en principe, permettre aux collectivités locales de disposer d'une capacité décisionnelle propre dans la gestion des affaires locales.

Cette architecture rejoint la définition doctrinale classique selon laquelle la décentralisation suppose l'existence d'autorités distinctes de l'État central, disposant d'un pouvoir de décision autonome dans les affaires locales[20], et selon laquelle il ne saurait exister de véritable décentralisation sans autonomie décisionnelle effective des collectivités territoriales[21]. Elle est complétée par la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD, ainsi que par la loi organique du 31 juillet 2008 sur la libre administration des provinces.

Toutefois, cette consécration normative demeure affectée, à l'examen, par plusieurs insuffisances juridiques et institutionnelles qui en réduisent considérablement la portée. D'abord, le paradoxe juridique congolais réside dans la superposition des textes : si la Constitution proclame l'autonomie locale de manière générale, certaines lois sectorielles, notamment en matière fiscale et de contrôle de tutelle, maintiennent une emprise centralisatrice qui vide partiellement de sa

[19] KATENDE (J-C.), *Décentralisation et gouvernance locale en RDC*, Kinshasa, Médiaspaul, 2015, p. 78. Lire également Constitution du 18 février 2006, art. 3.
[20] KUMBU ki NGIMBI (J-M.), *Op.cit.*, p. 22. Lire également CHAPUS (R.), *Op.cit.*, p. 210.
[21] LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), *Introduction aux méthodes des sciences sociales*, Toulouse, Privat, 1998, p. 58. Cité par VERPEAUX (M.), *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, Dalloz, 2017, p. 45.

substance le principe constitutionnel de libre administration [22]. Ensuite, la reconnaissance constitutionnelle ne s'accompagne pas de garanties procédurales suffisamment robustes : les collectivités territoriales ne disposent pas d'une voie de recours directe et autonome devant le juge constitutionnel leur permettant de contester, en tant que telles, les atteintes portées à leur libre administration par des textes législatifs ou réglementaires, à la différence de certains systèmes décentralisés étrangers dans lesquels les exécutifs locaux peuvent saisir directement la juridiction constitutionnelle lorsque leurs intérêts institutionnels sont mis en cause.

Surtout, l'absence d'un véritable pouvoir normatif local réduit les ETD à un rôle d'exécutants des décisions prises à l'échelon central ou provincial plutôt qu'à celui d'autorités normatives autonomes. Les édits provinciaux et les délibérations locales demeurent en effet subordonnés à des textes nationaux dont la primauté n'est pas toujours justifiée par l'existence d'un intérêt national clairement identifiable, ce qui entretient une confusion persistante entre décentralisation véritable et simple déconcentration administrative. Cette confusion nourrit, comme le relève une partie de la doctrine congolaise, l'idée que plusieurs autorités provinciales et locales continuent d'agir davantage comme des relais du pouvoir central que comme des institutions réellement autonomes, la décentralisation congolaise demeurant, dans cette mesure, inachevée dans sa conception structurelle même. La décentralisation ne peut en effet produire ses effets que si les collectivités territoriales disposent d'institutions suffisamment fortes pour résister, dans les faits, à la centralisation administrative[23].

Cette fragilité textuelle se double, enfin, d'une imprécision dans la définition même des catégories de compétences reconnues aux provinces et aux ETD ((exclusives, concurrentes ou partagées) dont la portée respective n'est pas toujours clarifiée avec la précision qu'exigerait un système décentralisé véritablement mature ; cette question, dont les développements complets relèvent de la seconde partie de la présente étude, trouve déjà, à ce stade, son origine dans l'ambiguïté des fondements juridiques de l'autonomie locale congolaise.

1.2. Des structures institutionnelles et administratives dépendantes

Au-delà des ambiguïtés textuelles, l'autonomie locale congolaise se heurte à la faiblesse structurelle des organes chargés de l'exercer concrètement. D'une part, les organes délibérants (assemblées provinciales, conseils urbains, communaux, de secteur ou de chefferie) et les organes exécutifs (gouverneurs de province, bourgmestres, chefs de secteur ou de chefferie) demeurent

[22] MABI MULUMBA, *La mobilisation des recettes par les provinces et les entités territoriales décentralisées en RDC*, Kinshasa, s.d. Lire BAKANDEJA wa MPUNGU (G.), *Op.cit.*, p. 67.
[23] MAMPUYA KANUNK'A TSHIABO, *Op.cit.*, p. 103. Lire aussi KATENDE (J-C.), *Décentralisation et gouvernance locale en RDC*, Kinshasa, Médiaspaul, 2015, p. 78.

soumis à des formes multiples de contrôle administratif qui limitent, en amont même de toute décision, leur capacité d'initiative. Cette situation traduit une confiance limitée du législateur congolais envers les capacités de gestion autonome des autorités locales, confiance dont la faiblesse s'explique, en partie, par les difficultés effectivement rencontrées par certaines collectivités dans l'exercice de leurs prérogatives, mais qui, en retour, entretient et aggrave ces mêmes difficultés en privant les autorités locales des marges de manœuvre nécessaires à leur professionnalisation.

D'autre part, et de manière plus déterminante encore, cette situation est aggravée par l'absence d'une véritable fonction publique territoriale autonome. En République démocratique du Congo, les ETD ne disposent pas d'un statut du personnel qui leur soit propre : le statut général de la fonction publique, fixé par l'ordonnance-loi n° 82-014 du 17 septembre 1982 et conçu pour l'administration centrale, continue en effet de régir les agents affectés dans les administrations locales, qui relèvent ainsi principalement du régime général de la fonction publique nationale ou provinciale[24] . Les agents des ETD sont recrutés par concours national, affectés par décision ministérielle, et gérés par les services centraux du ministère de la Fonction publique, ce qui prive les autorités locales de toute marge de manœuvre réelle en matière de gestion de leurs propres ressources humaines[25].

Cette dépendance fonctionnelle du personnel administratif local produit plusieurs conséquences négatives sur le fonctionnement quotidien des collectivités territoriales. Les autorités locales éprouvent des difficultés à adapter leurs effectifs aux besoins réels de leurs populations, à recruter les compétences spécifiques dont elles ont besoin, à motiver leurs agents par des mesures de carrière adaptées aux réalités locales, et à sanctionner effectivement les manquements professionnels constatés[26]. Cette situation engendre des lenteurs administratives récurrentes, une faible culture de la performance et une responsabilisation insuffisante des gestionnaires locaux, réduisant d'autant la capacité des ETD à mettre en œuvre des politiques publiques réellement adaptées aux réalités de leur territoire.

À cette difficulté s'ajoute la dilution de la responsabilité administrative, résultant de la multiplicité des autorités hiérarchiques auxquelles un même agent territorial peut être simultanément soumis : le bourgmestre ou le chef de secteur, le gouverneur de province et les

[24] MARCOU (G.), Op.cit., p. 82. Lire Ordonnance-loi n° 82-014 du 17 septembre 1982 portant statut général des agents de carrière des services publics de l'État.
[25] MBATA MANGU (A.), *Op.cit.,*. p. 134. Lire MAMPUYA KANUNK'A TSHIABO*, Op.cit.*, p. 103.
[26] MUKOKA NSENDA et KAZUMBA TSHITEYA, *Gouvernance et État devant les menaces de la balkanisation en République démocratique du Congo*, Kinshasa, ICREDES, 2013, p. 88. Cité par NSINGI NZINGA (T.), « Autonomie juridique des provinces en RDC : avancée ou recul ? », *in Congo monde*, n° 6, 2018, p. 112.

ministères sectoriels centraux exercent souvent, sur un même agent, des pouvoirs hiérarchiques concurrents, ce qui crée une confusion dans la chaîne de commandement et rend, en pratique, très difficile l'exercice d'un contrôle effectif de la performance administrative. Cette superposition des autorités de tutelle en matière de gestion du personnel local constitue, en elle-même, une source de conflits et d'inefficacité administrative[27]. Les agents, ne relevant pas directement des autorités locales qu'ils servent au quotidien, se sentent en définitive peu responsables devant elles ; à l'inverse, les autorités locales ne disposent pas des instruments juridiques nécessaires pour sanctionner les manquements ou récompenser les mérites, ce qui favorise l'impunité et affaiblit le lien de confiance entre les citoyens et l'administration territoriale. L'autonomie administrative n'a en effet de sens que si les autorités décentralisées disposent effectivement des moyens humains nécessaires à l'exercice de leurs compétences[28] ; or, la responsabilité administrative demeure indissociable de l'autonomie de gestion, si bien que lorsque celle-ci disparaît, la première devient à son tour largement illisible[29].

En définitive, l'analyse du cadre textuel et structurel de l'autonomie locale en République démocratique du Congo met en évidence une contradiction fondamentale entre la consécration juridique de la décentralisation et les mécanismes institutionnels chargés de sa mise en œuvre concrète. Si les textes reconnaissent aux provinces et aux ETD une certaine autonomie de gestion et leur accordent des garanties constitutionnelles, cette autonomie demeure largement affaiblie par les dispositifs institutionnels encadrant leur fonctionnement, ainsi que par l'absence d'une administration locale véritablement autonome dans la gestion de ses ressources humaines. L'autonomie locale apparaît ainsi moins comme une autonomie pleinement effective que comme une autonomie juridiquement proclamée et étroitement encadrée, encadrement dont la manifestation la plus aboutie demeure le contrôle de tutelle exercé sur les entités territoriales décentralisées, qu'il convient à présent d'examiner.

II- UNE TUTELLE ADMINISTRATIVE PESANTE SUR LES ENTITÉS TERRITORIALES DÉCENTRALISÉES

L'autonomie locale constitue l'un des fondements essentiels de la décentralisation moderne : elle repose sur l'idée selon laquelle les collectivités territoriales doivent disposer d'une liberté suffisante pour gérer leurs affaires propres sans intervention excessive du pouvoir central. Pour autant, aucune décentralisation ne saurait impliquer une indépendance absolue des collectivités

[27] Idem
[28] - NZONGOLA-NTALAJA (G.), *Op.cit.* p.210 - DELVOLVÉ (P.), *Op.cit.*, p. 120.
[29] OUATTARA (F.), *Op.cit.*, p.67. ; lire également VERPEAUX (M.), *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, Dalloz, 2017, p.52.

locales à l'égard de l'État ; la décentralisation n'abolit pas l'unité de l'État, mais organise simplement une répartition des compétences administratives entre plusieurs centres de décision[30]. Le contrôle exercé par l'État sur les collectivités territoriales apparaît, dans cette perspective, comme le complément nécessaire de l'autonomie locale, destiné à assurer le respect de la légalité, la protection de l'intérêt général et la préservation de l'unité nationale, la tutelle administrative constituant traditionnellement la contrepartie de la décentralisation[31].

La question posée par le cas congolais n'est donc pas celle de l'existence même de la tutelle, mais celle de son intensité et de ses effets concrets sur la libre administration constitutionnellement garantie aux ETD. Or, la pratique administrative congolaise révèle que ces mécanismes dépassent fréquemment le simple contrôle de légalité pour s'apparenter à un véritable pouvoir de direction, voire de substitution, exercé par les autorités centrales et provinciales. L'effectivité de l'autonomie locale dépend ainsi, en définitive, non seulement de la reconnaissance juridique des collectivités territoriales, mais également de la limitation effective des interventions des autorités de tutelle[32].

2.1. L'intensité et les formes du contrôle de tutelle

Le droit congolais de la décentralisation organise le contrôle de tutelle à travers deux catégories de mécanismes, dont l'articulation détermine, en pratique, l'intensité réelle de l'emprise administrative sur les collectivités territoriales : les mécanismes classiques de contrôle, d'une part, les mesures exceptionnelles d'intervention, d'autre part.

Les mécanismes classiques reposent essentiellement sur les techniques d'approbation, d'annulation et de vérification de légalité. La tutelle d'approbation, historiquement héritée du système administratif français du XIXe siècle, repose sur le principe selon lequel certaines décisions des autorités locales ne peuvent produire d'effets juridiques qu'après avoir reçu l'accord préalable de l'autorité de tutelle, laquelle confère ainsi son efficacité juridique à une décision prise par une collectivité décentralisée. Ce contrôle préventif se double d'un pouvoir d'annulation, exercé a posteriori, permettant à l'autorité de tutelle de faire disparaître rétroactivement un acte local jugé contraire à la légalité. Si ces procédés sont généralement présentés, dans les États décentralisés, comme des instruments de protection de l'intérêt général, leur mise en œuvre peut également avoir pour effet de réduire considérablement la liberté décisionnelle des autorités locales lorsque les pouvoirs de contrôle reconnus à l'autorité de tutelle apparaissent excessivement étendus ou lorsque

[30] CHAPUS (R.), *Op.cit.*, Tome I, Paris, Montchrestien, 2001, p.215. cité par PONTIER (J-M.), *Administration territoriale et gouvernance locale*, Paris, LGDJ, 2016, p.56.
[31] RIVERO (J.) et WALINE (J.), *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2012, p.155. Et HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1927, p.70.
[32]TOCQUEVILLE (A. de), Op.cit.. Lire aussi MARCOU (G.), *Op.cit.*, p.82.

les délais d'approbation, faute d'encadrement rigoureux, se prolongent indéfiniment au détriment de la célérité de l'action locale.

Aux mécanismes classiques s'ajoutent des mesures exceptionnelles d'intervention, sensiblement plus attentatoires à l'autonomie locale : la suspension des organes élus, la substitution de l'autorité de tutelle à l'autorité locale défaillante et, surtout, la gestion par des organes extraordinaires, délégations spéciales, comités de gestion, nommés par le pouvoir central en lieu et place des institutions normalement élues. La suspension, en particulier, peut être utilisée pour résoudre des conflits politiques en faveur du pouvoir central ou pour sanctionner des élus locaux jugés trop critiques, alors même que ses conséquences sont désastreuses : elle interrompt les projets de développement en cours, démobilise les acteurs locaux et fragilise durablement la démocratie locale[33].

Les organes qui succèdent aux autorités suspendues sont, le plus souvent, désignés par le pouvoir central lui-même, ce qui brise le lien de confiance entre les élus locaux et leurs électeurs et prive la population de tout recours démocratique immédiat.

La mise en place d'organes extraordinaires (délégations spéciales ou comités de gestion) constitue la forme la plus aboutie de cette intervention tutélaire. Nommés par l'autorité centrale, ces organes remplacent les institutions élues pour une durée en principe déterminée, mais censée n'être que transitoire ; en pratique, ils s'installent fréquemment dans la durée, faute de volonté politique ou de moyens matériels pour organiser de nouvelles élections dans des délais raisonnables.

Privées de toute légitimité démocratique directe, ces délégations spéciales se révèlent généralement peu efficaces et peu sensibles aux besoins concrets des populations qu'elles administrent ; elles créent un climat de précarité institutionnelle qui décourage l'investissement privé comme public et fragilise, à terme, le développement local[34]. Leur existence prolongée constitue, en réalité, une négation du principe de libre administration et une entrave sérieuse à l'enracinement de la démocratie locale.

Les conséquences de cette gestion par des organes extraordinaires sur la démocratie locale et la gouvernance territoriale sont profondes : elle rompt le principe de la séparation des pouvoirs et concentre l'autorité entre les mains d'un organe unique dépourvu de légitimité élective ; elle exclut, de fait, les citoyens de la gestion des affaires publiques locales, les réduisant à l'état de simples administrés ; elle favorise l'arbitraire, l'opacité et, potentiellement, la corruption, en

[33] VEDEL (G.) et DELVOLVÉ (P.), *Op.cit.*, p.98. Lire KATENDE (J-C.), *Décentralisation et gouvernance locale en RDC*. Kinshasa : Médiaspaul, 2015, p.92.
[34] VERPEAUX (M.), Op. cit., p.52. Lire également MAMPUYA KANUNK'A TSHIABO (B.), Op.cit. p.115.

l'absence de contre-pouvoirs démocratiques suffisants ; elle affaiblit enfin la confiance des citoyens dans les institutions territoriales, qui apparaissent alors davantage comme des instruments de contrôle du pouvoir central que comme de véritables cadres de participation et de développement[35]. Toute substitution durable d'organes désignés aux autorités locales normalement compétentes risque ainsi, à terme, de vider la décentralisation de sa substance même[36].

2.2. Les acteurs de la tutelle et leurs effets sur l'autonomie locale

L'intensité de ce contrôle s'explique également par la pluralité des acteurs qui l'exercent concurremment sur les collectivités territoriales : le gouverneur de province, le ministère de l'Intérieur, les ministères sectoriels centraux et, dans certains cas, les juridictions administratives compétentes en matière de contentieux des actes de tutelle. Cette pluralité d'acteurs, loin de constituer un système de contre-pouvoirs équilibré et complémentaire, génère en pratique des conflits de compétence récurrents entre autorités de tutelle et une insécurité juridique préjudiciable aux autorités locales, qui peuvent se trouver simultanément soumises à des injonctions contradictoires émanant de niveaux différents de l'administration.

L'influence conjuguée du gouverneur de province et du gouvernement central réduit ainsi considérablement la marge de manœuvre effective des ETD, ralentit leurs initiatives les plus légitimes et affaiblit, en définitive, la responsabilité politique des élus locaux devant leurs propres électeurs, ceux-ci percevant, à juste titre, que les décisions affectant concrètement leur quotidien sont en réalité arbitrées ailleurs, à un échelon administratif qui échappe largement à leur contrôle démocratique direct. Cette configuration institutionnelle nourrit, en retour, la persistance d'une culture administrative centralisée héritée de l'histoire coloniale puis mobutiste du pays : plusieurs autorités provinciales et locales continuent, dans les faits, d'agir davantage comme des relais du pouvoir central que comme des institutions réellement autonomes, ce qui limite d'autant les marges d'innovation et d'initiative locales que la Constitution entendait pourtant favoriser.

Cette première partie de l'analyse conduit ainsi à un premier constat central : l'autonomie locale congolaise est organiquement diluée, à la fois par un cadre textuel inachevé qui ne consolide pas suffisamment le pouvoir normatif et institutionnel des collectivités territoriales, et par une tutelle administrative dont l'intensité dépasse fréquemment ce qu'exigerait la seule protection de la légalité et de l'intérêt général. Mais cette dilution organique, aussi déterminante soit-elle, ne suffit pas, à elle seule, à expliquer l'ineffectivité observée sur le terrain : elle se double, comme le

[35] NSINGI NZINGA (T.), Art. cit., p.112.
[36] PONTIER (J-M.), *Administration territoriale et gouvernance locale*. Paris, Dalloz, 2016, p.63.

montre la seconde partie de cette étude, d'un étranglement matériel des compétences et des ressources locales.

III- L'EFFECTIVITÉ RELATIVE DES COMPÉTENCES LOCALES

La seconde dimension de l'ineffectivité de l'autonomie locale congolaise tient à l'écart persistant entre les compétences théoriquement transférées aux provinces et aux ETD par la Constitution et les lois organiques, d'une part, et leur exercice concret sur le terrain, d'autre part. Une décentralisation qui proclame le transfert de compétences sans en garantir l'exercice effectif ne produit, en définitive, que des collectivités territoriales formellement compétentes mais pratiquement dépourvues de moyens d'action.

3.1. Les limites du cadre juridique des compétences locales

La répartition des compétences entre l'État, les provinces et les ETD, telle qu'organisée par la Constitution et les lois organiques congolaises, souffre d'une imprécision persistante quant à la définition de certaines matières transférées aux provinces. Cette imprécision engendre des conflits d'interprétation récurrents entre les différents niveaux de gouvernement, chacun tendant à revendiquer, selon les circonstances et les enjeux politiques ou financiers en cause, une lecture extensive ou restrictive de sa propre compétence. Cette ambiguïté touche en particulier les compétences dites concurrentes ou partagées entre l'État et les provinces, pour lesquelles la pratique administrative révèle une prééminence persistante du pouvoir central : celui-ci continue, en effet, d'exercer l'essentiel de l'initiative normative et budgétaire dans des matières pourtant présentées, par les textes, comme partagées entre les deux niveaux de gouvernement. Il en résulte un affaiblissement continu de l'autonomie décisionnelle des provinces, qui peinent à faire valoir, dans la pratique, une compétence pourtant explicitement reconnue par la lettre des textes constitutionnels et législatifs.

À cette imprécision normative s'ajoute, dans un rapport de renforcement mutuel avec les mécanismes déjà décrits, la persistance des mécanismes de tutelle administrative, qui restreignent la liberté d'initiative des collectivités territoriales même dans les matières relevant, en principe, de leur compétence exclusive. Le maintien de réflexes centralisateurs dans la gouvernance territoriale limite ainsi l'innovation locale et décourage les initiatives des exécutifs provinciaux et locaux les plus dynamiques, qui se heurtent, en définitive, à un encadrement administratif dissuasif quand bien même la compétence en cause leur appartiendrait juridiquement en propre. Cette situation traduit la persistance, au sein même de l'appareil administratif congolais, d'une culture de gestion centralisée qui résiste, dans les faits, à la lettre des réformes constitutionnelles.

3.2. Les obstacles administratifs à l'exercice effectif des compétences locales

Même lorsque la répartition des compétences est relativement claire, leur exercice effectif se heurte à des obstacles proprement administratifs et organisationnels. La faiblesse des ressources humaines qualifiées au sein des collectivités territoriales, déjà relevée à propos de l'absence de fonction publique territoriale autonome, se double d'une insuffisance chronique des mécanismes de formation et de professionnalisation des agents territoriaux, insuffisance qui prive les ETD des compétences techniques nécessaires à l'exercice effectif des attributions qui leur sont transférées, notamment en matière de santé publique, d'éducation et de travaux publics locaux.

Les infrastructures administratives locales, bâtiments administratifs, équipements informatiques, outils modernes de gestion budgétaire et comptable, demeurent, dans de nombreuses ETD, notoirement inadaptées à l'exercice effectif des compétences transférées. Ces carences structurelles et organisationnelles des services locaux se traduisent concrètement par des retards dans le traitement des dossiers administratifs, par une faible capacité de planification des investissements locaux et par une difficulté persistante à assurer la continuité des services publics de proximité auxquels les populations locales sont légitimement en droit de prétendre.

Ces difficultés internes sont, par ailleurs, aggravées par des insuffisances significatives dans la coordination institutionnelle entre les différents niveaux de gouvernance. Les chevauchements administratifs entre autorités centrales et locales, résultant précisément de l'imprécision de la répartition des compétences évoquée plus haut, génèrent des conflits de compétence récurrents dans la mise en œuvre concrète des politiques publiques territoriales. L'absence d'un dialogue véritablement institutionnalisé entre les provinces, les ETD et le pouvoir central, au-delà des cadres formels prévus par les textes mais rarement mobilisés dans la pratique, réduit d'autant l'efficacité de l'action publique locale et alimente une défiance réciproque entre les différents niveaux de gouvernement, chacun tendant à percevoir l'autre comme un obstacle plutôt que comme un partenaire de l'action publique territoriale.

Une décentralisation qui transfère des compétences sans transférer, dans la même mesure, les capacités humaines, matérielles et organisationnelles nécessaires à leur exercice concret ne peut, en définitive, produire des collectivités territoriales véritablement autonomes ; elle se traduit, en pratique, par des compétences demeurées largement théoriques, dont l'existence normative contraste douloureusement avec leur ineffectivité concrète sur le terrain, au détriment des populations locales que la décentralisation avait précisément vocation à mieux servir.

IV- DES RESSOURCES FINANCIÈRES ET FISCALES INADÉQUATES

Le dernier volet de l'ineffectivité matérielle de l'autonomie locale congolaise, et sans doute le plus déterminant en pratique, concerne les ressources financières des provinces et des ETD. Une collectivité territoriale, quelle que soit par ailleurs l'étendue de ses compétences juridiquement reconnues, ne saurait exercer une autonomie réelle si elle ne dispose pas des moyens financiers correspondants ; l'autonomie financière constitue ainsi, en dernière analyse, la condition matérielle de toute décentralisation effective.

4.1. Des ressources locales insuffisantes et instables

La fiscalité locale congolaise se caractérise, en premier lieu, par la faible diversité de ses taxes et par un encadrement rigide des taux d'imposition applicables, qui prive les autorités locales de tout véritable pouvoir de modulation fiscale adapté aux réalités économiques de leur territoire. L'assiette fiscale des ETD demeure en effet restreinte par la loi elle-même, ce qui limite structurellement le rendement potentiel des recettes locales, indépendamment même de l'efficacité, elle-même souvent défaillante, de leur recouvrement effectif par les services fiscaux territoriaux. L'absence de pouvoir de modulation des taux d'imposition empêche, par ailleurs, les autorités locales d'adapter leur politique fiscale aux capacités contributives réelles de leur population ou aux besoins spécifiques de financement de leurs projets de développement.

Cette centralisation persistante de la politique fiscale nourrit, en outre, la tentation d'une fiscalité parallèle, prélevée en marge du cadre légal par certaines autorités locales en quête désespérée de ressources supplémentaires, au risque d'accroître l'insécurité juridique des contribuables et la défiance de ces derniers envers l'ensemble de l'administration territoriale, qu'elle soit ou non responsable des prélèvements irréguliers constatés.

À cette faiblesse fiscale structurelle s'ajoute, en second lieu, l'incertitude chronique des transferts étatiques destinés aux provinces. L'article 175 de la Constitution prévoit en effet que les provinces perçoivent quarante pour cent des recettes à caractère national, selon un mécanisme communément désigné sous le nom de rétrocession ou de « cagnottage »[37]. Or, ce principe constitutionnel est rarement respecté dans son intégralité : les provinces et les ETD souffrent d'une insuffisance criante de ressources propres, d'une fiscalité locale mal organisée et d'une dépendance quasi totale à l'égard des rétrocessions de l'État central, elles-mêmes irrégulières[38]. Les rétrocessions font ainsi l'objet de retards récurrents, dont les effets se répercutent directement et

[37] Article 175 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, JORDC, 52ème année, numéro 3, Kinshasa, 1ère février 2011.

[38] KANKONDE MBUYI (P.), *Finances publiques et décentralisation en RDC : Enjeux et perspectives de l'autonomie financière des provinces.* Paris : L'Harmattan, 2019, p.134. Lire également BAKANDEJA wa MPUNGU (G.), *Op.cit.,* p. 45.

immédiatement sur la gestion locale, sur la capacité des provinces à honorer leurs engagements financiers envers leurs propres administrés, et sur la crédibilité même de la parole publique locale.

Cette irrégularité chronique des décaissements entretient un climat de défiance généralisée et affaiblit, par ricochet, la légitimité des institutions locales aux yeux de citoyens qui peinent, dans ces conditions, à percevoir les bénéfices concrets d'une décentralisation dont on leur avait pourtant vanté les mérites démocratiques et développementaux. Cette faiblesse économique structurelle réduit ainsi, en définitive, l'autonomie locale congolaise à une simple fiction juridique, matériellement incapable de financer les compétences pourtant transférées en matière d'éducation, de santé publique et de travaux publics locaux[39].

4.2. Une autonomie budgétaire et financière sous contrainte

Le budget local lui-même demeure, par ailleurs, soumis à un contrôle particulièrement étroit de la part de la province et de l'État central. L'élaboration des prévisions budgétaires locales est en effet soumise à une approbation préalable qui limite substantiellement le pouvoir de décision effectif des autorités locales, celles-ci ne pouvant arrêter définitivement leur budget qu'après validation par l'autorité provinciale compétente, validation dont les délais et les critères d'appréciation ne sont pas toujours clairement encadrés par les textes en vigueur. L'exécution budgétaire, une fois le budget approuvé, fait elle-même l'objet d'un contrôle administratif serré des dépenses engagées, assorti de procédures de gestion financière particulièrement contraignantes qui limitent, en pratique, la souplesse de gestion dont pourraient légitimement bénéficier des autorités locales responsables devant leurs administrés.

Face à cette contrainte budgétaire structurelle, les mécanismes alternatifs de financement demeurent, pour leur part, largement théoriques. L'emprunt local, en principe ouvert aux collectivités territoriales congolaises désireuses de financer des projets d'investissement de long terme, est enserré dans des conditions juridiques particulièrement restrictives et se heurte, en pratique, à l'absence d'un marché du crédit local véritablement fonctionnel et accessible aux ETD les moins bien dotées. Les obstacles pratiques à la mobilisation du crédit local (absence de garanties suffisantes, méfiance des établissements financiers à l'égard de la solvabilité des collectivités territoriales, lourdeur des procédures d'autorisation préalable) rendent ainsi, en définitive, ce mécanisme largement inopérant pour la grande majorité des ETD congolaises.

Quant à l'appui des partenaires techniques et financiers, s'il contribue utilement, dans certains territoires, au financement de projets concrets de développement local, il produit également un effet d'éviction préoccupant des ressources locales proprement dites : les autorités

[39]BOUVIER (M.), *Op.cit*., p.76 ; BOUVIER (M.), *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2019, p.210.

territoriales, focalisées sur la recherche de financements extérieurs plus immédiatement mobilisables, sont paradoxalement moins incitées à développer leurs propres capacités de mobilisation fiscale et budgétaire, ce qui accentue, à rebours des objectifs mêmes de la décentralisation, leur dépendance structurelle à l'égard de financements dont elles ne maîtrisent en définitive ni le calendrier, ni les priorités, ni la pérennité.

Au terme de cette seconde partie de l'analyse, l'autonomie locale congolaise apparaît ainsi matériellement étriquée : les compétences transférées demeurent, pour l'essentiel, théoriques faute de moyens humains et organisationnels adaptés, et les ressources financières dont disposent effectivement les provinces et les ETD sont à la fois trop faibles et trop instables pour leur permettre d'exercer, dans des conditions satisfaisantes et pérennes, les responsabilités qui leur incombent pourtant en vertu de la Constitution et des lois organiques.

V- DISCUSSION : VERS UNE DÉCENTRALISATION EFFECTIVE

L'analyse conduite dans les deux parties précédentes confirme, dans l'ensemble, l'hypothèse initiale de cette étude : l'ineffectivité de l'autonomie locale en République démocratique du Congo ne résulte pas principalement d'un vide juridique, le pays disposant, depuis 2006 et surtout depuis les lois organiques de 2008, d'un arsenal normatif relativement complet en la matière, mais bien de l'interaction structurelle entre, d'une part, une dilution organique du pouvoir local, résultant d'un cadre textuel inachevé et d'une tutelle administrative pesante, et, d'autre part, un étranglement matériel de ses moyens d'action concrets, résultant de l'ineffectivité relative des compétences transférées et de l'inadéquation persistante des ressources financières locales. Ce constat invite à dépasser la seule critique normative, désormais bien documentée par la doctrine congolaise, pour identifier des leviers de réforme réellement opérationnels, susceptibles de rapprocher progressivement la pratique administrative des ambitions affichées par le constituant de 2006.

Trois axes de réforme paraissent, à cet égard, devoir être considérés comme prioritaires. En premier lieu, la clarification de la répartition des compétences entre l'État, les provinces et les ETD devrait permettre de réduire sensiblement les conflits d'interprétation qui alimentent aujourd'hui la reprise en main centrale de matières prétendument partagées ; une telle clarification gagnerait à s'accompagner d'un inventaire précis, matière par matière, des moyens humains et matériels réellement nécessaires à l'exercice effectif de chaque compétence transférée, afin d'éviter que le transfert purement normatif ne demeure, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui, lettre morte sur le terrain.

En second lieu, la réduction raisonnée de l'emprise de la tutelle administrative par un encadrement plus strict et mieux défini des conditions de recours aux mesures exceptionnelles de suspension et de substitution, ainsi que par une limitation stricte, dans le temps, de la durée des délégations spéciales et des comités de gestion — contribuerait à restaurer la responsabilité politique effective des élus locaux devant leurs propres électeurs, condition indispensable à l'enracinement durable d'une véritable démocratie locale en République démocratique du Congo. Un contrôle de légalité respectueux du principe de libre administration, débarrassé des dérives observées vers un pouvoir de direction ou de substitution généralisé, demeure en effet parfaitement compatible avec l'unité de l'État et la protection de l'intérêt général.

En troisième lieu, et sans doute plus fondamentalement encore, la garantie de l'autonomie financière des ETD suppose à la fois l'élargissement raisonné de l'assiette fiscale locale, la sécurisation juridique et calendaire effective du mécanisme de rétrocession prévu par l'article 175 de la Constitution, et le renforcement conséquent des capacités institutionnelles et humaines des administrations territoriales — condition *sine qua non* d'une gestion financière locale à la fois rigoureuse, transparente et redevable devant les citoyens et leurs représentants élus. La promotion d'une véritable transparence budgétaire locale et l'encouragement d'une participation citoyenne accrue à l'élaboration et au suivi des budgets territoriaux constitueraient, à cet égard, des compléments naturels et nécessaires à toute réforme financière de la décentralisation congolaise.

Ces trois leviers de réforme sont, en définitive, éminemment complémentaires : aucun d'entre eux, pris isolément, ne suffirait à transformer une décentralisation restée largement théorique en une gouvernance locale réellement opérationnelle et responsable. Le renforcement des seules capacités administratives locales, sans réforme parallèle de l'autonomie financière, laisserait les ETD durablement dépendantes des arbitrages centraux ; la clarification des compétences, sans réforme corrélative de la tutelle administrative, laisserait le pouvoir central en mesure de neutraliser, dans les faits et par des voies détournées, des compétences pourtant clarifiées en droit. C'est donc bien la cohérence d'ensemble de la réforme envisagée, et la volonté politique effective de la porter dans la durée malgré les résistances prévisibles des intérêts centralisateurs établis, qui conditionnent, en dernière analyse, l'effectivité future de l'autonomie locale congolaise.

Conclusion

Cette étude s'est proposée d'analyser, à travers une approche à la fois juridique, institutionnelle et matérielle, les fondements et les limites de l'autonomie locale en droit administratif de la République démocratique du Congo. Elle a montré que la Constitution du 18

février 2006 et les lois organiques relatives à la décentralisation consacrent, sur le plan strictement normatif, un cadre juridique relativement ambitieux et cohérent, mais que la portée concrète de ces garanties demeure profondément limitée par des difficultés à la fois organiques et matérielles, dont l'interaction constitue précisément la clé de compréhension de l'ineffectivité observée sur le terrain.

Sur le plan organique, l'autonomie locale congolaise reste diluée par un cadre textuel inachevé, qui laisse aux ETD un rôle d'exécutants des décisions centrales et provinciales plus que celui d'acteurs normatifs véritablement autonomes, et par une tutelle administrative dont l'intensité, notamment à travers le recours répété aux organes extraordinaires de gestion et aux mesures de suspension, dépasse fréquemment ce qu'exigerait la seule protection légitime de la légalité administrative et de l'intérêt général national. Sur le plan matériel, cette autonomie demeure par ailleurs étriquée par l'ineffectivité relative des compétences transférées, faute de moyens humains et organisationnels adaptés, et par l'inadéquation chronique des ressources financières et fiscales des provinces et des ETD, qui les place dans une dépendance quasi totale à l'égard des rétrocessions étatiques, elles-mêmes irrégulières, et des financements extérieurs, par nature incertains et non pérennes.

L'hypothèse d'une autonomie à l'effectivité relative ou mitigée s'en trouve ainsi pleinement confirmée : les insuffisances constatées tout au long de cette étude ne résultent pas, pour l'essentiel, d'un vide juridique, le corpus normatif congolais étant, sur ce point, relativement complet depuis 2008, mais bien de la persistance d'une culture administrative centralisatrice héritée de l'histoire du pays, de la faiblesse chronique des capacités institutionnelles locales, et du défaut de financement véritablement effectif des collectivités territoriales décentralisées. Pour une décentralisation réellement effective en République démocratique du Congo, il apparaît dès lors impératif de clarifier durablement la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement, de réduire raisonnablement l'emprise de la tutelle administrative sur les collectivités territoriales et, surtout, de garantir concrètement l'autonomie financière des ETD tout en renforçant sensiblement leurs capacités institutionnelles et humaines. Le défi principal reste, en définitive, celui de la volonté politique nécessaire pour transformer un dispositif juridique déjà largement disponible en une gouvernance locale effectivement opérationnelle, transparente et responsable devant les citoyens qu'elle a précisément vocation à servir.

Cette étude n'épuise évidemment pas la réflexion scientifique sur une question aussi vaste et complexe. Elle ouvre, au contraire, plusieurs perspectives de recherche prometteuses, portant notamment sur l'évaluation empirique et comparative, province par province, de l'effectivité de la

décentralisation congolaise ; sur l'impact concret de l'autonomie locale sur le développement socio-économique des territoires concernés ; sur la gouvernance financière détaillée des collectivités territoriales décentralisées ; et sur une analyse comparative approfondie des trajectoires de décentralisation observées dans d'autres États africains caractérisés, comme la République démocratique du Congo, par un fort régionalisme constitutionnel. Ces travaux futurs permettront, à n'en pas douter, d'enrichir la doctrine congolaise et d'accompagner utilement les réformes nécessaires à la consolidation d'une autonomie locale véritable, condition indispensable d'une gouvernance territoriale à la fois démocratique, efficace et durable en République démocratique du Congo.

La protection étatique du cyberespace en droit camerounais : regard sur les mécanismes juridiques de sécurisation de l'espace numérique au Cameroun

State protection of cyberspace under Cameroonian law: a look at the legal mechanisms for securing digital space in Cameroon

Par :

MENDOGO Valentin

Doctorant en Droit Public

Université de Douala (Cameroun)

Résumé :

Le cyberespace, espace virtuel et dématérialisé apparaît de plus en plus comme un milieu criminogène. Ceci peut être le fait de l'ignorance des individus, des entités infra-étatiques, des organisations privées ou encore de manière générale, d'une inattention de la part des internautes. Car, même lorsque ceux-ci ne constituent pas une cible visée par les cyberdélinquants, ils facilitent tout au moins la tâche à ces derniers en leur fournissant des informations sensibles qui devraient être sécurisées par les pouvoirs publics. Dès lors, la volonté de l'Etat à préserver l'espace cybernétique contre tout genre d'atteinte pourrait s'exprimer par le biais d'une protection institutionnelle. De ce constat, il se trouve que la déclinaison effective d'une telle entreprise institutionnelle dans les faits pourrait s'apprécier à travers une dualité des mécanismes protecteurs du cyberespace camerounais, précisément sur les plans normatif (I) et organique(II). Cependant, bien que l'effectivité d'une telle protection institutionnelle soit indéniable, il n'en demeure pas moins que des défis majeurs persistent encore. Et ceux-ci, devraient nécessairement être relevés afin d'aboutir à une protection cybernétique plus efficace.

Mots clefs : protection, cyberespace, droit camerounais.

Abstract:

Cyberspace, a virtual and dematerialized space, is increasingly appearing as a breeding ground for crime. This may be due to the ignorance of individuals, sub-state entities, private organizations, or, more generally, to inattention on the part of internet users. Even when internet users are not the intended target of cybercriminals, they at least facilitate the criminals' task by providing sensitive information that should be protected by public authorities. Therefore, the State's commitment to preserving cyberspace against all types of attacks could be expressed through institutional protection. From this observation, the effective implementation of such an institutional undertaking can be assessed through a dual system of protective mechanisms for Cameroonian cyberspace, specifically at the normative (I) and organizational (II) levels. However, while the effectiveness of such institutional protection is undeniable, major challenges remain. These challenges must be addressed to achieve more effective cybersecurity.

Keywords: protection, cyberspace, Cameroonian law.

Introduction

L'essor des technologies de l'information et de la communication(TIC) constitue un tournant essentiel de la civilisation humaine. Et à ce propos, l'on pourrait dire sans risque de se tromper que l'illustration la plus tangible de ce phénomène est marquée par l'apparition du réseau internet, infrastructure physique et logique symbolisant l'effectivité opérationnelle du cyberespace. L'apparition de celui-ci a d'ailleurs permis aux internautes de découvrir un nouvel espace de communication puissant et international, se jouant des frontières. Mais cet espace virtuel et ouvert, conçu par des universitaires libertaires[1], n'a pas été conçu comme un espace sécurisé, et de ce fait, son utilisation peut réduire, voire anéantir, certains droits et libertés (secret des correspondances, intimité, vie sexuelle, …).

Par ailleurs, avec la vulgarisation de l'outil informatique et la numérisation de la société accompagnée de la dématérialisation des documents courants, un constat est clair : celui de la recrudescence et la prolifération de nouvelles formes d'atteintes au cyberespace globalement appelé cybercriminalité. Il convient de rappeler que ce phénomène n'est pas étranger au contexte camerounais. En effet, le Cameroun fait partie des pays ayant la plus importante bande passante sur le continent[2]. Le pays a réalisé des avancées considérables en matière de télécommunications et de TIC[3]. Et, plus on est connecté, plus on est cybervulnérable. Ce qui fait qu'aujourd'hui, la protection du cyberespace fait l'objet de préoccupation réelle de la part des pouvoirs publics camerounais. Car, bien que l'appréhension du cyberespace est faite des perspectives positives, il n'en demeure pas moins que cet environnement, ouvert et dématérialisé constitue un cadre de déploiement de la délinquance électronique et dont, les cibles sont des personnes physiques ou des structures morales publiques ou privées subissant souvent des préjudices financiers ou économiques et parfois moraux du fait des multiples attaques. Fruit de la révolution numérique et partant de la mondialisation, le cyberespace est ainsi devenu criminogène. L'espace dématérialisé qu'offrent les TIC, notamment internet est de plus en plus un lieu virtuel de commission de divers agissements répréhensibles[4]. Ainsi, dans un contexte de globalisation marqué par les innovations technologiques et symbolisé par des dynamiques qui s'expriment via un espace numérisé porté par le réseau internet, la nécessité de s'intéresser à la thématique portant sur ***la protection étatique du cyberespace en droit camerounais*** s'impose.

[1] BARLOW (J.P), « A Declaration of the Independence of Cyberspace », Electronic Frontier Foundation, February 8, 1996, URL : https://projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html, consulté le 21 novembre 2025.
[2] TEPI(S), *La cybercriminalité au Cameroun, Enjeux d'une législation en quête d'efficacité*, L'Harmattan, 2020, p.21.
[3] *ibid*
[4] QUEMENER (M), FERRY (J), *cybercriminalité : défis mondial*, 2ᵉéd. Economica, 2009, p. 1

Au regard de la réalité des faits, il se trouve que l'effet révolutionnaire du numérique a conduit à l'émergence de nouvelles formes de criminalités qui se développent dans le cyberespace. « En effet, l'Internet n'a pas été développé dès le départ, de manière sécurisée. Ses multiples composantes matérielles, logicielles et protocolaires étaient et demeurent empreints à de nombreuses failles de sécurité qui peuvent avoir en cas d'exploitation des conséquences bien réelles»[5]. Cette considération liée aux manquements sécuritaires vient atténuer l'approche idéaliste qui ne se bornait qu'à dévoiler l'aspect positif du cyberespace, occultant ainsi la réalité selon laquelle tout progrès est susceptible aussi de générer de nouvelles vulnérabilités et fragilités favorables aux menaces ou risques. D'où le problème de la protection de cet espace dématérialisé. Convaincu de la réalité des risques encourus par l'espace numérique, la préoccupation majeure qui se dégage à la suite du thème en examen est celle de savoir : comment ***l'Etat protège-t-il le cyberespace en droit camerounais*** ?

A cette question, l'on peut apporter une réponse précise consistant à affirmer que ***l'Etat fait usage d'une protection institutionnelle***. Pour soutenir cette hypothèse, la démarche consistera à mobiliser les trois démarches juridiques complémentaires se déclinant par les méthodes exégétique, doctrinale, jurisprudentielle, et, fondée sur les lois camerounaises, les décrets, les décisions juridictionnelles ainsi que les instruments internationaux pertinents. Tout ceci conduira à une appréciation de la protection institutionnelle dont les articulations principales reposent sur les aspects normatif (I) et organique (II) de la question.

I- LA PROTECTION NORMATIVE DU CYBERESPACE EN DROIT CAMEROUNAIS

Alors que le concept de cyberespace ne fait pas encore l'objet d'une définition légale unique et universelle consacrée par le droit positif, la doctrine et les institutions internationales le décrivent juridiquement comme un milieu virtuel global d'intérêt qui génère des conséquences juridiques[6]. Le contexte juridique camerounais adopte une posture plus réaliste en appréhendant le cyberespace à travers son arsenal législatif[7] qui le qualifie comme l'environnement virtuel interconnecté combinant infrastructures de télécommunications, données numériques et activités humaines, sur lequel s'exerce la souveraineté de l'État. De manière concrète, il s'agit d'un espace virtuel communément perçu comme un réseau mondial de communication transcendant les frontières

[5] EL AZZOUZI(A), *La cybercriminalité au Maroc,* Bishops Solutions, 2010, 151.p, P.1.

[6] MIHAN(S), « Essai analytique sur la notion de cyberespace », Cahiers Droit, Sciences & Technologies :http://journals.openedition.org/cdst/12510 ; consulté le 14 août 2025.

[7] Notamment la Loi n°2010/012 du 21 décembre 2010 relative à la cybersécurité et à la cybercriminalité au Cameroun

géographiques et physiques des Etats. Toutefois, bien que n'étant pas limité à un territoire appréhendé dans son sens classique, le cyberespace est de plus en plus considéré par les États comme une extension de leur territoire national, un « nouveau domaine » stratégique au même titre que la terre, la mer ou l'air, où s'exercent souveraineté et sécurité nationale, nécessitant contrôle, défense et même « territorialisation » face aux menaces et à la compétition[8]. Cet idéal prôné par l'Etat s'opérationnalise au Cameroun à travers la mise en place des cadres normatifs assortis des lois qui concourent à la protection de la société de l'information dans son ensemble. A cet effet, il existe ici à l'instar des systèmes législatifs étrangers[9], des lois de nature diverse protégeant le cyberespace. Dans le cadre de cette étude, la démarche consistera à faire état du cadre légal assurant d'une manière ou d'une autre la protection de l'espace cybernétique. Dès lors, il va tout d'abord falloir évoquer la protection envisagée de manière implicite à travers les lois de portée générale (A), avant d'aborder le cadre de protection expressément prévu par les lois spécifiques relatives des communications électroniques(B).

A- Une protection implicitement inspirée d'un cadre légal de portée générale

Les préoccupations visant la préservation et la sécurisation de l'espace numérique ne constituent pas une tâche incombant à la seule responsabilité du dispositif législatif expressément dédié aux opérations numériques. Elles font aussi l'objet d'un encadrement « inavoué » déduit des textes de lois générales, c'est-à-dire, la loi fondamentale(1) et les différents codes et lois ordinaires(2) garantissant les libertés et droits fondamentaux.

1- La consécration constitutionnelle de la protection du cyberespace

De manière générale, l'on peut dire que la volonté des pouvoirs publics de protéger le cyberespace[10] et notamment, le souci lié à la sauvegarde des données personnelles trouve d'abord un écho favorable dans la constitution. Pour témoigner d'une telle réalité, il suffit de jeter un regard dans le préambule de la constitution du 18 janvier 1996 qui, consacre à travers l'un de ses principes, l'inviolabilité du secret de la correspondance.[11] Ce qui se traduit concrètement par l'interdiction des attitudes consistant à prendre connaissance du contenu d'un courrier postal ou d'un système d'information sans autorisation préalable émanant d'une décision de

[8] ONGUENE (A. C), *Le cyberespace et la sécurité de l'état en Afrique centrale: entre incertitudes et opportunités*, Université de Yaoundé II-Soa - Master science politique, 2019, p.53.
[9] Loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique et les libertés et, celle du 5 février 1988 sur la fraude informatique en France par exemple.
[10] Le concept de cyberespace est emprunté à un roman de science-fiction de William GIBSON (romancier américain né en Caroline du sud le 17 Mars 1948) écrit en 1984, en l'occurrence «Neuromancer »(le neuromancien), dans lequel il utilise le concept de cyberespace pour désigner un espace utopique et abstrait où circule l'information.
[11] Préambule de la constitution du 18 janvier 1996

l'autorité judiciaire. Le principe sus-évoqué semble donc dévoiler l'importance accordée au préambule pour ce qui est de son autorité en tant que norme constitutionnelle. Toute chose qui suscite un questionnement concernant la valeur normative du préambule de la constitution camerounaise. En fait, le préambule de la constitution camerounaise est-il doté d'une autorité équivalente à celle des dispositions contenues dans le texte constitutionnel même ? Cette interrogation a notamment poussé la doctrine à se prononcer sur le sujet.

Ainsi, selon EISENMANN, la norme constitutionnelle est la règle de « la législation constitutionnelle »[12]. Il s'agit du texte appelé « Constitution » renvoyant à un ensemble de règles relatives à l'organisation, la dévolution et l'exercice du pouvoir élaborées suivant une procédure spéciale. Le Professeur Roger Gabriel NLEP est plus disert lorsqu'il appréhende la notion. Il postule en effet, au regard de la jurisprudence du juge administratif camerounais, que la norme constitutionnelle intègre les principes contenus dans le préambule et les dispositions du corpus constitutionnel[13]. C'est dans la même veine qu'abonde le Professeur Adolphe MINKOA SHE, mais dans une approche un peu plus arithmétique lorsqu'il affirme que « la Constitution actuelle » comprend « les 69 articles du texte du 18 janvier 1996 » et « la vingtaine d'alinéas que comporte le préambule »[14]. Autant dire que la norme constitutionnelle n'est pas uniquement la règle contenue dans le document appelé « Constitution », mais qu'elle est également la règle contenue dans les textes auxquels la Constitution renvoie expressément ou implicitement. L'autorité de la norme constitutionnelle intéresse donc la force juridique des règles constitutionnelles et les principes de valeur constitutionnelle, tant il est vrai que la valeur constitutionnelle est considérée comme la valeur suprême. La pertinence d'une telle affirmation permet donc de mieux appréhender la force juridique ou encore le niveau d'autorité que revêt le préambule de la constitution de 96, et ainsi, sa capacité à faire respecter les droits et libertés qui y sont énumérés y compris de façon inavouée, ceux relatifs à l'espace numérique.

A titre comparatif, il convient de noter que le constituant béninois en a procédé autrement. Ainsi, l'article 21 de la constitution Béninoise du 11 Décembre 1990 donne le pouvoir à la loi

[12] EISENMANN(C), *La justice constitutionnelle et la haute cour constitutionnelle d'Autriche*, Marseille, PUAM, 1972, p 4.

[13] Cf, l'arrêt n° 197/CFJ-CAY du 25 mai 1972, NANA TCHANA Daniel Roger c/ Etat du Cameroun. En acceptant de connaître au fond la requête du Sieur Nana qui sollicitait du juge administratif l'annulation du décret présidentiel prononçant la dissolution de l'association chrétienne des Témoins de Jéhovah au motif qu'il violait les dispositions du préambule de la constitution et notamment la déclaration universelle des droits de l'homme qui proclame la liberté de culte, il reconnaît ainsi que le préambule a valeur constitutionnelle. Voir dans ce sens, NLEP (R. G), « Le juge administratif et les normes internes, constitutionnelles ou infra constitutionnelle en matière des droits fondamentaux », in SOLON, Revue africaine du parlementarisme et de la démocratie, n° 1, 1999.

[14] MINKOA SHE(A), « *Quelques variations sur la portée de la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996* », in MELONE(S), MINKOA SHE(S) et SINDJOUN(L) (dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun. Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, Friedrich EBERT 1996, p 72.

d'assurer la confidentialité des informations personnelles et pour cela prévoit que :« le secret de la correspondance et des communications est garanti par la loi ». Outre ces dispositions de la loi fondamentale béninoise, la constitution de la République Démocratique du Congo n'est pas restée muette sur la question de la vie privée, reflet fondamental de la donnée personnelle, cette dernière pouvant être considéré comme un élément essentiel à la vitalité du cyberespace. Dès lors, la principale disposition traitant de la protection de la vie privée est l'article 31 de la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 qui dispose que : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et au secret de sa correspondance, de la télécommunication ou de toute autre forme de communication. Il ne peut être porté atteinte à ce droit que dans les cas prévus par la loi ». Il convient de remarquer ici que, la protection qu'offre cette disposition est certes un acquis s'agissant du droit à la vie privée. Cependant, la protection véritable d'un droit ne peut être assurée que s'il a été aménagé par la loi. C'est pour autant vrai que « les principes constitutionnels sont souvent trop larges ou trop généraux pour pouvoir impliquer une protection immédiate, et, seul l'aménagement législatif est susceptible d'apporter ici les garanties nécessaires ».

Au vue des différentes postures constitutionnelles ci-dessus observées, l'on constate que, contrairement à l'expérience camerounaise, la protection de la vie privée et du secret des correspondances de manière générale font l'objet des dispositions constitutionnelles à part entière expressément contenues dans les textes constitutionnels béninois et congolais. Ce qui de manière évidente donne un poids considérable à de telles prévisions textuelles en ce qui concerne la protection des droits et libertés quel que soit leur cadre d'expression et par conséquent, celui mettant en scène le cyberespace.

Nonobstant ces appréhensions distinctes, cela va sans dire que les préoccupations liées à la protection des données personnelles, composants essentiels de la sphère privée des individus et la vitalité de l'espace numérique, sont effectivement abordées par la norme constitutionnelle, bien que cela soit tout à fait indirect. Ce qui amène à se pencher sur la position de la loi ordinaire en la matière.

2- L'action protectrice du cyberespace à travers les lois ordinaires

Il importe tout d'abord de préciser que, l'expression « lois ordinaires » renverrai dans le cadre de cette rubrique, aux différents textes législatifs non spécifiques à l'environnement numérique ayant abordé de quelque manière que ce soit, la préoccupation liée à la préservation du cyberespace et notamment, la question de la protection de données personnelles, référent essentiel de la sphère privée des individus et par ricochet, segment capital de la lutte contre la délinquance informatique. A ce titre, le texte législatif par excellence qui semble jouer les

précurseurs en matière de droit au respect à la vie privée, et, par analogie celui de la protection des données personnelles est le Code civil.

En effet, il faut attendre la loi du 17 juillet 1970[15] pour voir consacré dans le Code civil le principe selon lequel « chacun a droit au respect de sa vie privée » (article 9 alinéa 1).Cette loi est intervenue après qu'un ensemble de textes internationaux et européens aient reconnu un droit subjectif[16]. L'alinéa 2 de l'article 9 du Code civil prévoit une protection renforcée en cas « d'atteinte à l'intimité de la vie privée ».

En l'absence de définition légale de son contenu, ce droit est susceptible de s'adapter aux évolutions mentales, pratiques et technologiques de la société[17]. Il présente traditionnellement trois aspects que les juges ont discernés au fil des affaires : inviolabilité du domicile, libre choix de la vie privée et secret de la vie privée. Dans le cadre de ce dernier volet, la protection des données personnelles s'est développée avec la généralisation de l'informatique et la multiplication des possibilités de stockage des données. La première composante peut être intégrée dans le troisième aspect. Ainsi, est-il possible d'identifier les deux aspects centraux du droit au respect de la vie privé[18] : un droit « interne » de préserver sa sphère d'intimité des intrusions extérieures, et, un droit « externe » de déployer librement sa personnalité dans la vie sociale, notamment en communiquant ses informations personnelles selon sa convenance.

Dans une perspective classique et large, la vie privée correspond à la « sphère secrète de la vie d'où l'individu aura le pouvoir d'écarter les tiers »[19]. Ainsi conçu, ce droit permet d'abord de s'opposer à toute intrusion non consentie dans sa sphère intime. Le droit au respect de la vie privée est donc un « droit de se voiler ou de se masquer » qui vaut pour tout individu, dans toutes les sphères de la vie sociale, y compris dans les relations de travail. La protection de l'intimité de la personne porte à la fois sur l'ensemble des éléments matériels (son patrimoine, son domicile, ses correspondances) et immatériels de la vie d'une personne (son image, son corps, sa vie amoureuse et spirituelle).

Le droit camerounais à l'instar de plusieurs autres systèmes juridiques étrangers, ne dispose pas de textes spécifiques protégeant la vie privée des personnes [20].Certes, il existe beaucoup d'acquis positifs enregistrés depuis la réforme de 1990[21], mais il faudrait une « mise en

[15] Loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens.
[16] Article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.
[17] Etude, Service de recherche du parlement européen : droit au respect de la vie privée, les défis digitaux, 2018.
[18] HENNETTE-VAUCHEZ (S), ROMAN(D), *Droits l'homme et libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 3e éd., 2017, p. 515.
[19] CARBONNIER(J), *Droit civil*, vol.1, Paris, P.U.F., 2004, p. 518.
[20] KAMENI (G.M), *La vie privée en droit camerounais*, thèse de droit privé, Université de Toulouse, 2013, p.19.
[21] On peut citer les lois :

conformité du droit actuel avec les exigences du respect des droits de l'homme »[22] en général, et du droit au respect de la vie privée en particulier[23] .Toute personne a donc droit à la protection de sa vie privée. La liberté de sa vie privée au même titre que le droit au secret ou à l'intimité est garantie par l'État ou la force publique.

Par ailleurs, face à l'absence d'une réglementation particulière visant à protéger la vie privée des individus, le droit camerounais a fini par consacrer la substance de la loi française de 1970 en optant pour la voie de l'intégration constitutionnelle et conventionnelle. Toute chose qui s'est traduit par la fondamentalisation[24] du droit au respect de la vie privée à travers son inscription dans le préambule de la constitution de 1996 qui affirme solennellement: « *La vie privée est sacrée. La correspondance est inviolable* ». Dans la même veine, le Cameroun a ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces textes juridiques qui imposent la protection de la vie privée. Il ressort donc que le texte français du 17 juillet 1970 inspirateur de l'article 9 du code civil français a, de manière indirecte servi de cadre conceptuel pour aider le droit camerounais à matérialiser ce droit constitutionnel(droit au respect de la vie privée) dans la pratique des affaires et des contentieux civils.

Pour ce qui concerne le droit au secret, le système juridique camerounais accorde une place importante à la notion de secret professionnel, autre facette de la vie privée, à travers le statut général de la fonction publique[25]. En effet, dans la rubrique consacrée aux obligations de réserve et à la discrétion professionnelle, figurent des règles relatives aux exigences que devrait observer l'agent public pendant l'exercice de ses fonctions[26] et, dont le non-respect

-n°90/045 du 19 décembre 1990 portant simplification de la procédure pénale camerounaise ;
-n°90/052 du 19 décembre 1990 relative à la liberté de communication sociale et ses nombreuses modifications ;
-n°90/053 portant sur la liberté d'association ;
-n° 2006/015 DU 29 DECEMBRE 2006 portant organisation judiciaire modifiant les précédentes ;
-n°2005/007 du 27 Juillet 2005 Cameroun portant Code de Procédure Pénale qui entrera en vigueur deux ans après.

[22] MINKOA SHE (A), *Droits de l'homme et Droit pénal au Cameroun*, Paris, Économica, 1999, p.10.

[23] Il faudra attendre jusqu'en 2010 pour voir naître la loi sur la protection de la vie privée, des données personnelles dans le cyberespace ; c'est la loi n° 2010/012 du 21 décembre 2010 relative à la cybersécurité et à la cybercriminalité au Cameroun.

[24] Https://www.village-justice.com/articles/fondamentalisation-droit-securite-necessite-juridique-menace-pour-les-libertes,51582.html. Consulté le 16 août 2026.

[25] Décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la Fonction Publique de l'Etat.

[26] Article 41(1) : Tout fonctionnaire doit faire preuve de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits, informations ou documents dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. En dehors des cas expressément prévus par les textes en vigueur, le fonctionnaire ne peut être délié de cette obligation que par une décision expresse de l'autorité dont il relève.
(2) Tout détournement, toute soustraction de pièces ou de documents de service sont formellement interdits. Il en est de même de leur communication ou de leur reproduction, à moins qu'elles ne soient exécutées pour raison de service et dans les formes prescrites par les textes en vigueur.

pourrait donner lieu à des sanctions de diverse nature (pénale ou disciplinaire). Le secret professionnel est ainsi imposé dans plusieurs relations qu'entretiennent les internautes.

Dans le même sillage, en matière de protection du secret des correspondances, il convient également d'évoquer le code pénal camerounais dans son titre III consacré aux crimes et délits. En effet, l'article 300 relatif à la violation de correspondance dispose : « est puni d'un emprisonnement de quinze jours à un an et d'une amende de 5.000 à 100.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement celui qui sans l'autorisation du destinataire supprime ou ouvre la correspondance d'autrui ». Et, l'article 310 du même texte relatif au secret professionnel avec ses exceptions qui poursuit en disposant que : « est puni d'un emprisonnement de trois mois à trois ans et d'une amende de 20.000 à 100.000 francs celui qui révèle sans l'autorisation de celui à qui il appartient un fait confidentiel qu'il n'a connu ou qui ne lui a été confié qu'en raison de sa profession ou de sa fonction (…) ». Toutefois, il faut attendre les années 2010 pour voir émerger un arsenal législatif spécifique à la sécurisation des activités cybernétiques.

B- Une protection expressément garantie par un dispositif législatif spécifique

La protection du cyberespace au Cameroun se révèle aussi explicitement à travers l'établissement d'un cadre juridique particulier. Ce qui de manière factuelle se traduit par l'instauration d'un cadre normatif spécifique principalement marqué par la loi sur la cybercriminalité (1) et, renforcé par d'autres textes législatifs à caractère spécial notamment la loi sur la protection des données personnelles (2).

1- L'instauration d'un cadre normatif principalement marqué par la loi sur la cybercriminalité

Il s'agit de la loi n° 2010/012 du 21 décembre 2010 relative à la cybersécurité et la cybercriminalité pouvant être considérée comme le texte phare en matière de protection du cyberespace au Cameroun. Elle a pour objectif d'encadrer la sécurisation des réseaux de communication et de systèmes numériques. Pour ce faire, ladite loi instaure un cadre juridique visant à réprimer les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication (TIC), couvrant des délits comme l'accès illégal, l'interception, l'atteinte aux

Le dit texte constitue la principale loi du secteur des télécommunications. Elle encourage et favorise la participation du secteur privé, dans un environnement concurrentiel. Elle favorise la participation d'opérateurs de tailles et de potentialités différentes en prévoyant trois régimes juridiques, et notamment :
- la concession, consistant à confier la gestion d'un service public à un concessionnaire recruté contractuellement, agissant à ses risques et rémunéré par des perceptions prélevées sur les usagers ;
- l'autorisation, procédure qui permet à l'administration après avoir examiné les activités que souhaite mener un opérateur, de les autoriser formellement pour une durée déterminée ;
- la déclaration, procédure imposant aux particuliers de prévenir l'administration de la naissance d'une activité.

données et la fraude, la diffusion de fausses nouvelles[27], les atteintes aux systèmes d'information. Par ailleurs, ce texte qui s'inspire des normes internationales comme la convention de Budapest[28] définit les procédures pénales pour déterminer les crimes numériques.

Les actes malveillants sus-évoqués perpétrés dans le cyberespace constituent des inconduites de cybercriminalité dont l'existence est entièrement dépendante de celle des réseaux. Ils ont des contenus bien définis qui tombent sous le coup des sanctions précises. Il y va ainsi de l'accès illégal qui est le fait d'accéder sans droit à un système informatique en violant les mesures de sécurité. Autrement dit, il s'agit d'un accès non autorisé intentionnel ou accidentelle dans des systèmes, réseaux, logiciels ou données informatiques sans permission, allant du simple piratage de compte à des intrusions sophistiquées visant à voler, modifier, détruire des informations, espionner ou causer des dommages, constituant ainsi une atteinte à la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des systèmes d'information[29]. Cette infraction numérique fait partie de la typologie des cyber crimes qui vise toutes atteintes à la sécurité des systèmes et réseaux informatiques ou des données informatiques.

Par ailleurs, le législateur de 2010 sanctionne l'accès illégal aux systèmes d'information avec des peines d'emprisonnement et des amendes significatives, variant selon la gravité. Il en est ainsi par exemple de l'introduction frauduleuse de données qui peut coûter de 2 à 5 ans de prison et 1 à 25 millions FCFA, tandis que l'interception ou l'altération de communications électroniques peut entraîner 6 mois à 2 ans de prison et des amendes de 500 000 à 1 million FCFA[30]. Ces peines visent à protéger l'intégrité des données, la vie privée et les réseaux.

Au vue de ceci, l'on peut dire avec conviction que la loi de 2010 vient combler un vide juridique en offrant des outils nécessaires pour lutter contre une criminalité en constante évolution dans l'espace numérique. Cet aspect positif peut également se traduire par le fait d'une reconnaissance par cette dernière des transactions numériques. A ce titre, elle a permis

[27] Article 78-1. Il stipule en substance que : « Est puni d'un emprisonnement de six (06) mois à deux (02) ans et d'une amende de 5.000.000 (cinq millions) à 10.000.000 (dix millions) F CFA ou de l'une de ces deux peines seulement, celui qui publie ou propage par voie de communications électroniques ou d'un système d'information, une nouvelle sans pouvoir en rapporter la preuve de véracité ou justifier qu'il avait de bonnes raisons de croire à la vérité de ladite nouvelle ».

[28] La Convention de Budapest est le principal traité international sur la cybercriminalité, adoptée en 2001 par le Conseil de l'Europe, établissant un cadre pour la criminalisation des délits informatiques (fraude, pornographie infantile, atteintes à la sécurité des réseaux, etc.), les pouvoirs d'enquête et la coopération internationale, visant à concilier une justice pénale efficace avec les droits de l'homme et les libertés sur Internet.

[29] https://nordvpn.com/fr/cybersecurity/glossary

[30] Article 65, loi de 2010 sur la cybersécurité et la cybercriminalité.

de sécuriser le commerce électronique et les échanges de données, favorisant ainsi le développement de l'économie numérique.

Toutefois, il convient de souligner certains aspects négatifs portant sur les imprécisions et des sanctions disproportionnées prévues par ce texte. Il en est par exemple ainsi, selon l'initiative lexota de certaines dispositions qui sont mal définies, laissant place à une interprétation large par les autorités. Ce qui peut potentiellement restreindre un large éventail de discours et avoir un effet dissuasif sur la liberté de la presse. Il en est de même pour la sévérité des sanctions prévues pour certaines infractions (y compris pour la diffamation en ligne, souvent traitée sous le prisme de la loi de 2010 et du code pénal de 2016) est souvent critiquée pour son potentiel effet paralysant sur la liberté d'expression.

En dépit de ces écueils et d'un point de vue général, il y'a lieu d'affirmer que la loi sur la cybercriminalité établi les bases d'une protection cybernétique effective, bien que son application suscite encore des inquiétudes concernant l'équilibre entre la sécurité numérique et la protection des libertés et droits individuels. C'est ce dernier pan qui suscite une volonté de renforcer le cadre normatif via la protection des données personnelles.

2- Le renforcement du cadre normatif à travers la loi sur la protection des données personnelles

C'est le fait de la loi relative à la protection des données à caractère personnel au Cameroun[31]. En fait, dans une société de l'information où les données individuelles s'avèrent très essentielles, cet outil législatif entend garantir les droits et libertés fondamentaux des personnes en matière de traitement de leurs données à caractère personnel quels qu'en soient la nature, le mode d'exécution ou les responsables[32], et, instaurer la confiance dans l'écosystème numérique[33]. Pour cela, le législateur a adopté un ensemble de mesures destinées à prévenir et à réprimer la violation des données à caractère personnel.

Concernant l'aspect préventif, la nouvelle loi procède par la consécration de certains droits liés à la personne concernée et met sur pied des obligations auxquelles le responsable du traitement des données et le sous-traitant sont assujettis.

L'expression « personne concernée » ici renvoyant à « toute personne dont les données à caractère personnel font l'objet d'un traitement »[34]. En matière de protection des données à

[31] La loi N°2024/0017 du 23 décembre 2024 relative à la protection des données à caractère.
[32] C'est la substance de l'article 1 de ladite loi.
[33] En effet, la confiance dans l'écosystème numérique constitue un élément essentiel pour le développement de l'économie numérique en ce qu'elle peut stimuler l'innovation locale et attirer les investisseurs.
[34]Article 5 de la loi N°2024/0017 du 23 décembre 2024 relative à la protection des données à caractère personnel au Cameroun.

caractère personnel, législation et doctrine s'accordent classiquement sur quatre droits principaux pour toute personne concernée[35]. Il s'agit du droit à l'information, du droit d'opposition, du droit d'accès et du droit de rectification.

On entend par droit à l'information, le droit que possède la personne concernée dans une opération de collecte de données d'obtenir des informations satisfaisantes et pertinentes concernant l'utilisation de ses données personnelles[36]. Le droit d'opposition[37] est donc le complément du droit à l'information. Une fois la personne informée lors de la collecte, elle pourra par la suite soit accepter, soit s'opposer à ce que ses données soient collectées. Le droit de rectification quant à lui, désigne le droit de la personne concernée, ses héritiers ou son tuteur, à demander la rectification des données à caractère personnel la concernant, les compléter, les modifier, les clarifier, les mettre à jour, les effacer lorsqu'elles s'avèrent inexactes, incomplètes, ou ambiguës, ou demander leur destruction lorsque leur collecte ou leur utilisation a été effectuée en violation de la loi[38]. Enfin, par droit d'accès, on entend le droit d'obtenir une copie des données dans une langue claire et conforme au contenu des enregistrements, et sous une forme intelligible lorsqu'elles sont traitées à l'aide de procédés automatisés. Il a vocation à contrôler l'exactitude des données et, au besoin, de les rectifier, clarifier ou effacer.

Le législateur camerounais va plus loin en consacrant le droit à l'oubli numérique et du droit à la portabilité des données qui en fait, constituent une nouvelle catégorie de droits ayant récemment fait l'objet d'une reconnaissance par le droit européen, notamment le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD).

Le droit à l'oubli peut être défini comme « le droit d'un individu d'avoir un pouvoir de contrôle complet sur les données qui le concernent, en particulier dans le monde numérique. Concrètement, c'est le droit d'un individu de supprimer ses données personnelles»[39]. A la suite de sa reconnaissance en 2014 par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans son arrêt Google Spain[40], le droit à l'oubli numérique a ensuite été adopté par le législateur européen à travers le Règlement Général sur la Protection des Données, entré en

[35] WANGKARI WAIROU(G), « Internet et la protection du droit à la vie privée au Cameroun », Revue de droit international et de droit comparé, 2022, N° 4, pp. 674-696.
[36] Article 39 de la loi N°2024/0017 du 23 décembre 2024 relative à la protection des données à caractère personnel au Cameroun.
[37] Ibid, article 40.
[38] Ibid, article 42.
[39] 1N. XANTHOULIS, « Right to Oblivion in the Information Age: A Human-Rights Based Approach », US-China Law Rev 84, 2013, pp. 84- 85.
[40] CJUE, Grde. ch., 13 mai 2014, C-131/12.

vigueur le 25 mai 2018[41]. La nouvelle loi camerounaise semble consacrer ce droit à son article 37 en permettant à toute personne concernée de demander « l'effacement de ses données à caractère personnel dans les conditions prévues par la loi et les textes pris pour son application ».

Quant au droit à la portabilité des données, il est prévu par l'article 20 du RGPD. Au sens de la nouvelle loi camerounais, ce droit désigne : « la possibilité pour toute personne de récupérer une partie de ses données à caractère personnel dans un format ouvert et lisible par une machine et de pouvoir stocker lesdites données sur un espace personnel et de les transmettre à un autre responsable de traitement en vue de leur réutilisation »[42].

La volonté du pouvoir législatif d'apporter une véritable protection aux données personnelles en consacrant les droits des personnes concernées se traduit également par les obligations mises à la charge du responsable du traitement des données et du sous-traitant.

Par conséquent, les responsables du traitement des données et les sous-traitants sont assujettis aux mêmes obligations en matière de traitement des données à caractère personnel. Au sens de l'article 5 de la nouvelle loi, par responsable de traitement, il faut entendre « toute personne physique ou morale, seule ou conjointement, qui collecte et traite les données à caractère personnel et en détermine les moyens et les finalités ». Par sous-traitant, il faut entendre « toute personne physique ou morale, qui traite les données à caractère personnel pour le compte du responsable de traitement et sous ses instructions ».

De ce fait, la nouvelle loi a mis à la charge des responsables du traitement des données et des sous-traitants plusieurs obligations. Il en est ainsi de l'obligation d'information qui impose au responsable du traitement d'informer la personne concernée de la finalité, des destinataires des données, du caractère obligatoire ou facultatif des réponses aux questions[43].

Cette obligation impose également au responsable du traitement, dès qu'il a connaissance de toute violation de données à caractère personnel, d'informer l'autorité de protection de données à caractère personnel et la personne concernée. Par ailleurs, les obligations de confidentialité et de sécurité pèsent sur les responsables du traitement. Ces obligations leurs imposent de prendre toutes les mesures techniques et organisationnelles appropriées contre la destruction accidentelle ou illicite, la perte accidentelle, l'altération, la diffusion ou accès non autorisée. En outre, la loi de 2024 impose le recours à une autorisation préalable de l'autorité. Cette obligation concerne

[41] Article 17 1) a) dudit règlement précise que la personne concernée peut demander l'effacement des données à caractère personnel lorsqu'elles « ne sont plus nécessaires au regard des finalités pour lesquelles elles ont été collectées ou traitées d'une autre manière ».
[42] Article 43 de la loi n°2024/0017 du 23 décembre 2024 relative à la protection des données à caractère personnel au Cameroun.
[43] Ibid, article 22.

notamment certaines opérations. Il en est ainsi du transfert des données à caractère personnel vers un pays étranger ou à une organisation internationale qui est subordonné à l'obtention d'une autorisation préalable de l'autorité de protection des données à caractère personnel[44].

D'une manière générale, le législateur à travers ce texte a mis en place un ensemble de mesures qui visent à prévenir la violation des données à caractère personnel. Cependant, pour mener des actions efficaces, la même loi a prévu des mesures répressives. Ces dernières sont assorties des sanctions administratives, civiles et pénales.

Les sanctions administratives sont mises application lorsque les obligations incombant au responsable de traitement ou du sous-traitant ne sont pas respectées. Ce qui naturellement exclu les internautes des cibles de ces sanctions. En tant que organisme en charge d'appliquer les sanctions administratives, il revient à l'autorité de protection des données à caractère personnel[45] de constater le non-respect des obligations mises à la charge du responsable de traitement. Par le biais de la mise en demeure, elle peut contraindre ce dernier de s'y conformer dans un délai de 10 jours. En cas de non-respect de la mise en demeure par le responsable de traitement, l'autorité est en droit de prononcer la suspension de l'activité, le retrait de l'autorisation ou l'interdiction d'exercer toute activité de traitement de données à caractère personnel[46]. Par ailleurs, l'autorité dispose du pouvoir de prononcer des amendes à l'encontre du responsable de traitement ou du sous-traitant qui ne respecte pas ses obligations. Bien que ces pouvoirs de sanction entre les mains de l'autorité soient consacrés par la nouvelle loi, l'on espère simplement que cette dernière disposera de tous les moyens nécessaires pour accomplir efficacement son travail.

S'agissant des sanctions civiles, le législateur camerounais c'est simplement inspiré du code civil pour punir les atteintes aux données à caractère personnel. De ce fait, il a repris en des termes différents, la formule qui était déjà prévue à l'article 9 dudit texte concernant le droit au respect de la vie privée[47]. A ce titre, l'article 62(1) de la nouvelle loi de 2024 précise que : « en cas d'atteintes aux droits mentionnés dans la présente loi, la personne concernée peut demander à la juridiction compétente, statuant suivant la procédure d'urgence, d'ordonner, le cas échéant, sous astreinte, toute mesure nécessaire à la sauvegarde de ces droits ». Outre la mesure d'urgence ici évoquée, la sanction civile trouve également son fondement à l'article 1382 du

[44] Ibid, article 32

[45] L'article 5 de la loi définit l'autorité de protection de données à caractère personnel comme un organisme public indépendant en charge de la protection des données à caractère personnel.

[46] Cf les différents alinéas de l'article 54 de la loi n°2024/0017 du 23 décembre 2024 relative à la protection des données à caractère personnel au Cameroun.

[47] « Toute personne a droit au respect de sa vie privée. Les juges peuvent prendre les mesures conservatoires, notamment le séquestre et la saisie pour empêcher ou faire cesser une atteinte à la vie privée ».

code civil camerounais[48] qui donne la possibilité aux personnes concernées de saisir les juridictions aux fins de réparation. De ce fait, ces derniers peuvent saisir les juridictions pour solliciter la réparation du dommage qu'elle a subi du fait de la violation de ses données à caractère personnel.

En ce qui concerne les sanctions pénales, elles sont constituées de l'ensemble des peines prévues pour les infractions attentatoires aux données à caractère personnel. Elles renvoient à des amendes et des peines d'emprisonnement qui peuvent s'appliquer cumulativement ou exclusivement. Ces sanctions s'appliquent aussi bien aux utilisateurs d'internet qu'aux responsables de traitement ou à leurs sous-traitants. La peine d'emprisonnement la plus lourde, pouvant aller jusqu'à dix ans, est encourue pour les infractions définies aux articles 65[49] et 69[50] de la nouvelle loi. Ces infractions concernent respectivement le traitement de données à caractère personnel à des fins de profilage et, le transfert de données à caractère personnel faisant l'objet ou destinées à faire l'objet d'un traitement vers un État étranger ou une organisation internationale, en violation des dispositions de la loi.

L'amende la plus sévère oscille entre cinquante millions et un milliard de francs CFA et, s'applique contre les personnes morales dont les dirigeants ont commis une des infractions prévues par la nouvelle loi. Il va de soi ici que le législateur privilégie une approche assez sévère et dissuasive. Car, au cas où une infraction serait commise par un dirigeant d'une entreprise qui fait dans le traitement des données à caractère personnel, il retient non seulement la responsabilité de ce dirigeant, mais également celle de l'entreprise elle-même, qui peut donc être condamnée à une amende d'un milliard de francs CFA[51]. Cependant, malgré la sévérité des sanctions, il n'est pas certain qu'elles soient suffisamment dissuasives à l'encontre des géants du numériques qui sont des mastodontes financiers, et n'auront pas de difficultés particulières à payer ces amendes.

In fine, l'on peut avec beaucoup d'optimisme affirmer que la loi camerounaise relative à la protection des données personnelles constitue une avancée significative dans la protection

[48] *« Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer ».*

[49] « *Est puni d'un emprisonnement de trois (03) ans à dix (10) ans et d'une amende d'un million (1 000 000) à vingt millions (20 000 000), ou de l'une de ces deux peines seulement, le responsable de traitement ou le sous-traitant qui procède ou fait procéder à un traitement de données à caractère personnel à des fins de profilage* ».

[50] *« Est puni d'un emprisonnement de trois (03) ans à dix (10) ans et d'une amende d'un million (1 000 000) à vingt millions (20 000 000), ou de l'une de ces deux peines seulement, celui qui procède ou fait procéder à un transfert de données à caractère personnel faisant l'objet ou destinées à faire l'objet d'un traitement vers un Etat étranger ou une organisation internationale, en méconnaissance des dispositions de la présente loi ».*

[51] Article 71 de la loi n°2024/0017 du 23 décembre 2024 relative à la protection des données à caractère personnel au Cameroun.

des droits des individus à l'ère numérique. En donnant la priorité à la mise conformité de cette loi et à la sensibilisation des populations, le Cameroun serait en train de bâtir un environnement de protection cybernétique fiable, dont le parachèvement nécessiterait l'intervention des structures organiques.

II- LA PROTECTION ORGANIQUE DU CYBERESPACE EN DROIT CAMEROUNAIS

La protection organique évoquée ici renvoie à l'œuvre des différentes entités impliquées dans les opérations de sécurisation de l'espace numérique. En fonction du champ de compétence de chacune d'entre elles, l'on peut distinguer les structures techniques assurant une protection à vocation préventive (A) et des structures juridictionnelles mettant en œuvre une protection à vocation répressive(B).

A- Une protection à vocation préventive assurée par les structures techniques

Il s'agit d'un ensemble des mesures cyber sécuritaires mise en œuvre par les organes sectoriels. Ceux-ci, bien qu'investis d'un pouvoir de sanction, agissent le plus souvent dans une perspective d'anticipation sur la survenance des attaques ou menaces cybernétiques. C'est dans ce sens que le rôle de certains acteurs majeurs tel que l'Agence Nationale des Technologies de l'Information et de la Communication(ANTIC) s'avère crucial. En effet, cet organisme public institué par la loi régissant les communications électroniques[52] met en œuvre une stratégie pluridimensionnelle pour prévenir des attaques cybernétiques. Pour ce faire, il agit à travers une approche qui combine des mesures d'ordre légale, technique et promotionnel.

Du point de vue légal, l'ANTIC contribue au renforcement du cadre juridique en veillant à l'application de la loi n° 2010/012 du 21 décembre 2010 relative à la cybersécurité et la cybercriminalité[53], qui criminalise un large éventail d'infractions liées à l'internet tel le piratage ou encore la fraude en ligne. Cependant, le législateur lui assigne des missions de régulation et de suivi des activités des opérateurs et des fournisseurs de services des communications électroniques[54]. Celles-ci s'exercent en collaboration avec l'Agence de Régulation des Télécommunication.

Sur le plan technique, l'ANTIC est investie d'un pouvoir lui permettant d'assurer la sécurisation du cyberespace en tant qu'autorité de régulation technique. De ce fait, il lui

[52] Article 36 alinéa 1 de la loi N°2010/013 du 21 décembre 2010 régissant les communications électroniques au Cameroun.
[53] Ibid., alinéa 2.
[54] Article 7 alinéa 2 de la loi N°2010/021 du 21 décembre 2010 relative à la cybersécurité et la cybercriminalité au Cameroun.

incombe des responsabilités se déclinant à travers des rôles clés qui s'articulent autour de plusieurs axes dont les plus saillants pourraient porter sur la sécurité de systèmes d'information, la certification électronique, la cryptographie et la régulation de l'Internet et des ressources critiques[55].

S'agissant du rôle lié à la sécurité des systèmes d'information, l'ANTIC régule, contrôle et suit les activités liées à la sécurité des réseaux de communications électroniques[56]. A ce titre, il lui revient de définir les modalités et de superviser les audits de sécurité informatique pour les organismes publics et privés, tout en instruisant les dossiers d'agrément des experts auditeurs de sécurité. Cette responsabilité se traduisant également à travers son rôle de certification électronique et de cryptographie que lui assigne la loi relative à la cybersécurité et la cybercriminalité[57]. Ainsi , l'ANTIC assure l'homologation des moyens de cryptographie à travers la délivrance des certificats[58] pour l'importation ou l'utilisation de dispositifs de chiffrement. Par ailleurs, elle garantit la régulation de la signature électronique en fixant les caractéristiques techniques des dispositifs de création de signatures et qualifie les certificats. Pour ce qui est de la régulation de l'Internet et des ressources critiques, l'agence est l'autorité technique pour la gestion des ressources de nommage et d'adressage[59]. À cet égard, elle assure la gestion du domaine « .cm » en administrant l'extension nationale du Cameroun, tout en coordonnant l'attribution des adresses de protocole Internet au niveau national.

En dépit de ses implications concernant les aspects légaux et techniques cybersécuritaires, l'Agence Nationale des Technologies de l'Information et de la Communication promeut la protection du cyberespace par des séminaires, la promotion de l'hygiène numérique et, des alertes sur les menaces visant à sécuriser l'écosystème numérique national et la protection des données. Ce qui se traduit par l'organisation des activités de sensibilisation telles que des séminaires visant des cibles variées (magistrats, société civile, autres fonctionnaires et jeunes) sur la cybercriminalité et la protection des données.

En dépit des responsabilités imparties à l'ANTIC, acteur phare de la sécurisation de l'intégrité de l'espace numérique au Cameroun, il est important de signaler que les opérations de protection organique du cyberespace à titre préventif relèvent également du champ de compétence d'autres entités sectorielles telles que l'Autorité de Protection des

[55] Décret N°2019/150 du 22 mars 2019 portant organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale des Technologies de l'Information et de la Communication.
[56] Ibid., article 3(b).
[57] Loi N°2010-021 du 21 décembre 2010 relative à la cybersécurité et à la cybercriminalité au Cameroun.
[58] Ibid., article 7 alinéa 2.
[59] Décret N°2013/0402 /PM du 27 Février 2013 précisant les modalités de gestion des ressources de nommage et d'adressage.

Données à caractère Personnel. Instituée par la loi N° 2024/017 du 23 décembre 2024, cette entité publique constitue un des piliers centraux de régulation du cyberespace.

Cependant, il convient tout de même de préciser que son existence reste encore consacrée au plan normatif , car, sa mise en œuvre réelle étant conditionnée par l'observation d'une période transitoire de 18 mois afin de s'assurer de la conformité des acteurs jusqu'en juin 2026. A la lumière de certaines dispositions pertinentes de ce texte, il lui incombe des rôles clés dans la sécurisation de l'écosystème numérique camerounais parmi lesquels, la protection des données personnelles. Cette mission implique que l'Autorité devrait s'assurer que les opérations de collecte et de traitement des informations nominatives[60] respectent la vie privée des citoyens. En outre, cet acteur majeur de la régulation du cyberespace se doit d'imposer des outils de conformité aux entreprises, notamment l'autorisation préalable avant le traitement de données sensibles et le transfert de données à l'étranger. En complément des missions techniques dévolues à l'ANTIC, l'Autorité de protection des données personnelles collabore à la sécurisation des réseaux contre le cyber harcèlement, la fraude et la publication de contenus haineux. Toute chose qui marque son rôle essentiel dans la prévention de la cybercriminalité à travers la sensibilisation et l'éducation des citoyens sur leurs différents droits[61] et la formation des entités publiques et privées à la sécurité numérique.

Bien que son apparition en tant qu'un des acteurs clés du processus de protection du cyberespace camerounais mérite d'être saluée, il serait tout de même souhaitable de la doter des moyens financiers conséquents pour effectuer son travail efficacement et en toute indépendance[62]. Toute chose qui contribuera à lui éviter ce que l'on constate pour plusieurs organismes au Cameroun. Car , il est fréquent de voir des organismes institués par des lois, mais dont le décret de création, d'organisation et de fonctionnement prend des dizaines

[60] Selon l'article 1er de la loi française n° 1.165 du 23/12/1993 relative à la protection des informations nominatives (remplacé à compter du 1er avril 2009 par la loi n° 1.353 du 4 décembre 2008), l'information nominative, sous quelque forme que ce soit, est-celle qui permet d'identifier une personne physique déterminée ou déterminable. Est réputée déterminable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale.
La loi camerounaise de 2024 n'évoque pas de manière expresse cette notion « d'information nominative » et parle plutôt de « données à caractère personnel » qu'elle définit en son article 5 comme « toute information se rapportant à une personne permettant de l'identifier directement ou indirectement, notamment par référence à toute forme d'identifiant ou à un ou plusieurs éléments, propres à son identité physique, psychologique, génétique, psychique, culturelle, socio-professionnelle ou économique, notamment un nom, une photo, une empreinte, une adresse postale, une adresse mail, un numéro de téléphone, un numéro de sécurité sociale, un matricule interne, un identifiant numérique, une adresse IP , un identifiant de connexion informatique, un enregistrement vocal ».

[61] Droit à l'oubli, accès, rectification.

[62] Il faudra pour cela que l'autorité dispose d'un budget qui pourra pleinement soutenir toutes ses activités.

d'années avant de voir le jour. Ce qui concourt significativement à l'inaptitude de cet organisme aussi longtemps que le décret du chef de l'Eta ne sera pas signé.

In fine, même si l'on garde une posture optimiste sur l'effectivité d'une protection préventive, garantie par des organes sectoriels bien reconnus, il n'en demeure pas moins qu'une protection optimale et plus efficace devrait intégrer la dimension répressive très souvent laissée à la manœuvre des organes juridictionnels.

B- Une protection à vocation répressive mise en œuvre par les organes juridictionnels

La question d'une protection à vocation répressive évoquée ici permet d'entrevoir le contrôle exercé par le juge sur le cyberespace et des sanctions susceptibles d'être infligées par ce dernier en cas de violation. Pour procéder à un examen moins vague et ciblée, permettant d'éviter les écueils liés à l'hétérogénéité des éléments constitutifs de l'espace cybernétique, il serait techniquement préférable d'orienter la réflexion sur le type de protection juridictionnelle assurée aux données à caractère personnel, composants essentiels à la vitalité du cyberespace. De ce fait, l'on pourrait appréhender la mise en lumière d'une telle protection à travers un niveau d'implication variée du juge, se traduisant par une intervention accrue du juge judicaire d'une part (1) et une intervention spécifique du juge administratif d'autre part (2).

1- Une intervention accrue du juge judiciaire

La volonté de la justice à protéger les données à caractère personnel est marquée par l'intervention des juges de l'ordre judiciaire agissant beaucoup plus en matière pénale, mais aussi en matière civile. Selon le principe d'unité de la justice civile et pénale[63], ces juges interviennent au sein de la même organisation judiciaire qui apparait comme une structure nivelée avec des juridictions de premier ressort, des juridictions d'appel et une juridiction de dernier ressort, incarnée par la cour suprême[64].

Sur le plan pénal, le constat fait mention d'une intervention accrue du juge qui, en plus des infractions prévues à l'article 74 de la loi sur la cyber sécurité et la cybercriminalité doit pouvoir sanctionner le responsable de traitement non seulement pour entrave à l'action de l'ANTIC en tant que autorité de protection, mais aussi pour le non-respect des décisions prononcées par cette institution. La tendance pour cette infraction est de fixer des peines

[63] En droit français, le principe de l'unité de la justice civile et pénale signifie que les juridictions civiles et pénales ne constituent pas deux ordres séparés, mais appartiennent toutes au même ordre judiciaire.
[64] YOUMSSI EYA (Y.L), *La protection des données informatiques à caractère personnel au Cameroun*, master droits de l'homme et action humanitaire, université catholique d'Afrique centrale, p.56.

plutôt légères pouvant être classées dans la catégorie des délits et contraventions pour lesquelles le tribunal de première instance est compétent en premier ressort. Par ailleurs, le juge pénal camerounais pourra également sanctionner le non-respect des principes et des droits qui protègent les données à caractère personnel de la personne concernée, ainsi que les obligations qui en découlent. Ces peines qui selon la tendance générale, oscillent entre 1 et 5 ans voire 10 ans avec de très fortes amendes, rentrent dans la catégorie des délits qui peuvent être jugés par le tribunal de grande instance.

En ce qui concerne l'aspect civil, le juge pourrait intervenir sur la base du préjudice causé par le responsable de traitement à la personne concernée soit en procédant à un traitement des données à caractère personnel sans son consentement préalable, soit en portant atteinte aux droits fondamentaux de la personne concernée. En réalité ici, le juge civil ne voit plus son champ d'action simplement limité à la responsabilité civile délictuelle et ses contraintes. Il peut également directement apprécier le traitement des données à caractère personnel. Si pour ce qui concerne le traitement sans le consentement préalable de la personne concernée, il est possible de dire que la compétence peut être partagée avec le juge pénal[65], il est également possible de relever que le juge civil à un rôle important à jouer car il n'est plus simplement le garant de la protection des données à caractère personnel des justiciables, mais également le garant de la protection des droits fondamentaux des individus vis-à-vis du traitement des données à caractère personnel. De ce fait, le juge peut apprécier la violation non seulement de la vie privée mais d'autres droits qui rentrent dans le sillage des données à caractère personnel tels que le droit à l'information ou encore le droit à la dignité humaine.

2- L'intervention spécifique du juge administratif

L'état actuel du droit camerounais ne prévoit pas une intervention du juge administratif en matière de protection des données personnelles. Et pourtant, en réalité ce dernier y joue un rôle déterminant. En effet, le juge administratif intervient principalement pour contrôler la nature des décisions des organes sectoriels comme l'ANTIC. En tant qu'autorité administrative indépendante, cet organisme prend des décisions qui engagent la responsabilité de l'Etat[66]. Agissant comme autorité de protection, l'ANTIC n'est pas un organe juridictionnel et les décisions qu'elle prend, en l'occurrence les sanctions qu'elle prononce s'apparentent à des actes administratifs unilatéraux. Or, dans l'arrêt NGONGANG JANKE Martin, l'acte administratif unilatéral est défini comme un acte juridique unilatéral pris

[65] Car, il s'agit d'une infraction au sens de l'article 74 de la loi sur la cyber sécurité et la cybercriminalité.
[66] GJIDARA(M), « Le contrôle exercé par le juge administratif sur les Autorités administratives indépendantes », Articles rassemblés de la Faculté de droit de Split, vol. 50, 2/2013, pp. 265-288.

par une autorité administrative dans l'exercice d'un pouvoir administratif[67]. Cela va sans dire qu'à la lumière de cette définition, le pouvoir de décision dont dispose l'ANTIC est un pouvoir administratif qui fonde donc le juge administratif à exercer un contrôle juridictionnel semblable au contrôle effectué auprès des autorités administratives classiques[68].

Il convient toutefois de noter que, l'intervention du juge administration ici est réalisée en marge de la procédure classique prévue en droit administratif camerounais. Ce faisant, les requêtes visant à contrôler les décisions de l'ANTIC devant le juge administratif peuvent prendre la forme d'un recours en annulation, visant simplement à annuler la décision querellé ou d'un recours de pleine juridiction visant à sanctionner pécuniairement l'ANTIC en cas de faute[69]. Il est vrai qu'il est possible que le juge de l'ordre judicaire puisse être désigné pour sanctionner l'autorité de protection[70], mais de jure c'est le juge administratif qui exerce le recours de pleine juridiction et statue en premier et en dernier ressort. En outre, une intervention du juge administratif implique que la procédure administrative camerounaise soit quelque peu reformée. A l'observation, l'administration camerounaise semble être attachée à une procédure non contentieuse qui implique un recours devant l'administration. Cette procédure devra laisser place à un recours direct devant les juridictions administratives. Ceci est certainement dû au fait que les autorités administratives indépendantes ne sont soumises à aucune autre autorité, et de facto, la réalisation d'un recours gracieux ou hiérarchique n'est pas matériellement faisable, car elle entraverait l'indépendance supposée de ces autorités.

Conclusion

Au terme de cette étude portant sur la protection étatique du cyberespace en droit camerounais, il est important de rappeler que la question centrale était de savoir comment l'Etat protège-t-il le cyberespace en droit camerounais ? L'hypothèse centrale qui en a découlé a conduit à l'affirmation selon laquelle l'Etat procède par une protection institutionnelle. Dès lors, la vérification de cette hypothèse a permis de montrer que ladite protection institutionnelle repose sur des éléments d'ordre normatif et organique.

L'aspect normatif fait état d'un cadre légal promouvant une protection implicite perçue au travers des textes et lois de portée générale. Il s'agit concrètement d'un examen qui s'attèle à mettre en évidence l'apport de la constitution et les différents codes et lois

[67] BILONG (S), *Memento de la jurisprudence administrative du Cameroun*, 1ère édition, Presses Universitaires de Dschang, éditions clés, 2014, p.89.
[68] Rapport Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, Rapport public 2001, EDCE n°52, la Documentation française, Paris, 2001, p.299.
[69] GJIDARA (M), « Le contrôle exercé par le juge administratif sur les Autorités administratives indépendantes », Articles rassemblés de la Faculté de droit de Split, vol. 50, 2/2013, pp. 265-288.
[70] La compétence pouvant être contenue dans le texte qui crée l'autorité administrative.

ordinaires dans le processus de sécurisation du cyberespace. En outre, l'analyse aborde également le cadre d'une protection expressément prévue par des textes spécifiques relatives aux communications électroniques.

L'aspect organique de la protection quant à elle fait l'économie de l'œuvre des différentes entités impliquées dans les opérations de sécurisation de l'espace numérique. Celle-ci se traduisant par des actions à vocation préventive et répressive, respectivement implémentés par les structures techniques et juridictionnelles.

Toutefois, en dépit de cette réalité indéniable, des défis majeurs persistent encore. Il faudra nécessairement en être à la hauteur en vue d'aboutir à une meilleure protection du cyberespace. Pour cela, des efforts devraient être faits pour doter les acteurs de la protection des données à caractère personnel des ressources financières et technologiques conséquentes. Bien plus, ces derniers devraient également avoir des compétences et qualifications adaptées aux spécificités de l'écosystème numérique. Au niveau international, le défi majeur reste celui de la capacité des Etats à transcender les multiples écueils en vue d'adopter de manière consensuelle une Convention internationale en matière de protection de données à caractère personnel. C'est grâce à ces efforts intenses qu'on pourrait espérer une meilleure protection du cyberespace. Toute chose qui, sans doute contribuera à booster l'esprit de confiance des internautes vis-à-vis de l'écosystème numérique.

L'opulence du droit international humanitaire et les défis d'application

The Richness of International Humanitarian Law and the Challenges of Its Implementation

Par :

BAGAZA Samuel

Doctorant ph/D en droit public

École Doctorale des Sciences Politiques et Juridique

Université de Bangui (République centrafricaine)

samuel.bagaza@gmail.com

Résumé :

Le droit international humanitaire (DIH) constitue un corpus autoritaire dense destiné à limiter les conséquences des conflits armés et à défendre les populations civiles ainsi que toutes les personnes ne participant pas directement ou indirectement aux hostilités. Malgré cette fortune absolue, les violations persistent dans plusieurs situations actuelles, révélant un écart important entre les règles juridiques et leur mise en action effective.

Cette étude examine les principaux instruments juridiques du DIH, leurs limites opérationnelles dans un environnement marqué par l'instabilité sécuritaire et la multiplicité des acteurs, ainsi que les regards de protection des mécanismes nationaux et internationaux de protection.

Et met également en lumière les enjeux liés à la responsabilisation des acteurs, à la lutte contre l'impunité et à l'adaptation des instruments juridiques aux réalités contemporaines des conflits armés non internationaux.

Mots-clés : Droit international humanitaire - Protection des civils - Conflits armés - Responsabilisation – Impunité

Abstract:

International humanitarian law (IHL) constitutes a dense normative framework designed to limit the consequences of armed conflicts and to protect civilian populations as well as all persons who do not participate directly or indirectly in hostilities. Despite this normative richness, violations persist in many contemporary situations, revealing a significant gap between legal rules and their effective implementation.

This study examines the main legal instruments of IHL, their operational limitations in a context marked by security instability and the multiplicity of actors, as well as the role of national and international protection mechanisms.

It also highlights the challenges related to the accountability of actors, the fight against impunity, and the adaptation of legal instruments to the contemporary realities of non-international armed conflicts

Keywords: International Humanitarian Law - Protection of Civilians - Armed Conflicts; Accountability –Impunity

Introduction

Le droit international humanitaire (DIH) constitue l'un des ensembles normatifs les plus élaborés du droit international. Né de la volonté de limiter les souffrances engendrées par les conflits armés, il repose sur un corpus juridique abondant, structuré autour des Conventions de Genève de 1949, de leurs Protocoles additionnels, ainsi que de nombreuses règles coutumières. Cette richesse normative, souvent qualifiée d'« opulence », traduit l'ambition de la communauté internationale de concilier les nécessités militaires avec les exigences humanitaires, en assurant une protection accrue aux populations civiles et aux personnes hors de combat.

Cependant, cette opulence juridique contraste fortement avec la réalité des conflits armés. Les violations graves du DIH demeurent fréquentes, en particulier dans les conflits armés non internationaux marqués par l'éclatement des acteurs, la fragilisation des États et la complexité des dynamiques sécuritaires. L'écart persistant entre les normes juridiques et leur application effective interroge la capacité du DIH à répondre aux défis opérationnels actuels, malgré la densité et la précision de ses règles.

Dès lors, la problématique centrale de cette étude est formulée comme suit : l'opulence du droit international humanitaire contribue-t-elle réellement à la protection des victimes des conflits armés ?

Si Les règles existent et sont largement reconnues, leur mise en action demeure entravée par des obstacles juridiques, politiques et institutionnels, notamment l'insuffisance des mécanismes de contrôle, la faiblesse de la répression des violations et la persistance de l'impunité. À cela s'ajoutent les difficultés liées à l'adaptation des instruments juridiques aux réalités des conflits armés, caractérisées par l'asymétrie des forces, l'implication d'acteurs non étatiques et l'enchevêtrement des crises humanitaires et sécuritaires. Ainsi, l'opulence du droit international humanitaire (I) ne saurait se limiter aux défis contemporains de l'application du DIH (II).

I- L'OPULENCE NORMATIVE DU ROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

Le droit international humanitaire (DIH) est reconnu pour sa richesse normative et la complexité de ses règles. Cette opulence reflète l'ambition de la communauté internationale de protéger les populations vulnérables en temps de guerre et de limiter les souffrances inutiles. Cependant, cette richesse normative du droit international (A), l'intégration et l'application du DIH sur le terrain (B).

A- La richesse normative internationale

Le droit international humanitaire offre un cadre juridique particulièrement élaboré destiné à régir la conduite des hostilités et à assurer la protection des populations affectées par les conflits armés. Cette richesse normative repose avant tout sur les principes fondamentaux du DIH, à savoir

les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution, qui constituent le socle de l'ensemble des règles applicables en temps de conflit armé[1].

Le principe de distinction impose aux parties au conflit de différencier en permanence les civils des combattants, ainsi que les biens de caractère civil des objectifs militaires, afin de limiter les effets des hostilités sur les personnes protégées. Le principe de proportionnalité, quant à lui, interdit toute attaque susceptible d'entraîner des pertes civiles excessives au regard de l'avantage militaire concret et direct attendu. Enfin, le principe de précaution oblige les belligérants à prendre toutes les mesures possibles pour épargner les civils et les biens civils lors de la planification et de la conduite des opérations militaires[2].

Ces principes, reconnus comme universels et contraignants, s'imposent à l'ensemble des acteurs des conflits armés, qu'ils soient étatiques ou non étatiques, et s'appliquent aussi bien aux conflits armés internationaux qu'aux conflits armés non internationaux[3]. Leur caractère obligatoire est renforcé par leur consécration en tant que règles coutumières du droit international, ce qui garantit leur applicabilité même en l'absence de ratification formelle des instruments conventionnels pertinents[4].

Au-delà de ces principes directeurs, la diversité des instruments juridiques du DIH témoigne de l'ampleur de son champ de protection. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels offrent une couverture normative étendue, englobant la protection des blessés et des malades des forces armées, celle des naufragés, des prisonniers de guerre, des civils, ainsi que la sauvegarde des biens culturels et des installations humanitaires[5]. Cette spécialisation normative permet d'adapter la protection juridique aux différentes catégories de personnes et de biens affectés par les conflits armés, renforçant ainsi la cohérence et la complétude du système humanitaire international.

À l'échelle régionale, l'Afrique contribue également à cette richesse normative à travers des instruments juridiques qui complètent et renforcent le cadre du DIH. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples consacre une approche fondée sur la dignité humaine, la protection des populations vulnérables et le respect des droits fondamentaux, y compris en période de conflit armé[6]. Cette articulation entre droit international humanitaire et droit international des

[1] (J) PICTET, *Développement et principes du droit international humanitaire*, CICR, Genève, 1985, p. 41
[2] (Y) SANDOZ. SWINARSKI (C)et. ZIMMERMANN (B) (dir.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977*, CICR, Genève, 1986, p. 678.
[3] (M) SASSOLI, « ***Droit international humanitaire : règles, controverses et solutions*** **»,** Edward Elgar, 2019, p. 73.
[4] CICR, *Le droit international humanitaire coutumier*, vol. I, Cambridge University Press, 2006, p. xxxv.
[5] (F) BUGNION, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, 2000, p. 112.
[6] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Principes et lignes directrices sur le droit à un procès équitable*, 2003.

droits de l'homme permet d'élargir le champ de protection des victimes et d'imposer aux États africains des obligations continues, indépendamment de la qualification juridique du conflit[7].

Ainsi, tant au niveau universel que régional, le DIH repose sur un socle normatif solide, dense et cohérent. Toutefois, cette opulence, bien que juridiquement impressionnante, demeure largement tributaire de la volonté politique des États, de la capacité institutionnelle des autorités nationales et du comportement des acteurs armés sur le terrain. En l'absence d'une appropriation effective de ces normes par les acteurs concernés, la richesse juridique du DIH risque de rester théorique, sans produire les effets protecteurs escomptés pour les populations civiles affectées par les conflits armés[8]. Les principes fondamentaux du droit international humanitaire (1), La diversité des instruments juridiques (2).

1- Les principes fondamentaux du droit international humanitaire

Le droit international humanitaire (DIH) repose sur un ensemble de principes fondamentaux visant à limiter les effets des conflits armés et à protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités. Le principe de distinction constitue la pierre angulaire du DIH. Il impose aux parties au conflit de distinguer en permanence entre les civils et les combattants, ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires. Ainsi, seules les cibles militaires peuvent faire l'objet d'attaques légitimes, tandis que les civils bénéficient d'une protection générale contre les dangers résultant des opérations militaires[9].

Le principe de proportionnalité interdit les attaques susceptibles d'entraîner des pertes en vies humaines civiles, des blessures aux personnes civiles ou des dommages aux biens civils qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu[10].

Par ailleurs, le principe de précaution oblige les parties au conflit à prendre toutes les mesures pratiquement possibles pour éviter ou, à tout le moins, réduire au minimum les pertes civiles et les dommages aux biens de caractère civil[11].

2- La diversité des instruments juridiques

Le DIH se caractérise par une pluralité de sources juridiques qui renforcent la protection des victimes de conflits armés.

---

[7] (G) NIYUNGEKO, « La protection des droits de l'homme en période de conflit armé en Afrique », *Revue africaine de droit international et comparé*, 2015, p. 89.
[8] (R-B) GUIMDO DONGMO, « Les juges et le droit international humanitaire », in *Exception en droit*, L'Harmattan, Paris, 2022, p. 1045.
[9] Comité international de la Croix-Rouge (CICR), *Droit international humanitaire coutumier*, Règle 1 : Principe de distinction, Cambridge, 2005.
[10] Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 8 juin 1977, art. 51 §5 b.
[11] Ibid., art. 57.

Les Conventions de Genève de 1949 constituent le socle du DIH moderne. Elles assurent la protection des blessés et malades des forces armées sur terre et sur mer, des prisonniers de guerre ainsi que des personnes civiles en temps de conflit armé[12].

Ces instruments ont été complétés par les Protocoles additionnels de 1977 et de 2005, qui renforcent notamment la protection des civils et adaptent le droit aux évolutions des conflits contemporains[13].

À l'échelle régionale, plusieurs instruments africains viennent compléter le cadre juridique international, notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui garantit le respect des droits fondamentaux en toutes circonstances, y compris en période de conflit armé[14].

En outre, les règles coutumières du DIH jouent un rôle essentiel, en s'imposant à tous les États et à toutes les parties aux conflits, indépendamment de leur adhésion formelle aux traités. Elles contribuent ainsi à renforcer l'universalité et l'effectivité du DIH[15].

B- L'intégration et l'applicabilité du DIH sur le terrain

L'application effective du droit international humanitaire suppose, au préalable son intégration normative dans l'ordre juridique interne. Conformément aux exigences du droit international, les États ont l'obligation de prendre toutes les mesures législatives, réglementaires et judiciaires nécessaires afin d'assurer le respect et la répression des violations graves du DIH[16]. Cette obligation se traduit par une reconnaissance progressive, bien que partielle, des normes humanitaires dans le droit constitutionnel et pénal national.

La Constitution centrafricaine consacre l'attachement de l'État aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, affirmant ainsi la primauté des engagements internationaux régulièrement ratifiés sur le droit interne[17]. Par ailleurs, certaines dispositions du Code pénal et du Code de justice militaire incriminent des actes constitutifs de crimes de guerre et reconnaissent le principe de la responsabilité pénale individuelle, y compris pour les auteurs appartenant aux forces armées nationales[18]. Cette évolution normative traduit une volonté formelle d'aligner le droit interne sur les exigences du DIH, notamment en matière de lutte contre l'impunité.

---

[12] Comité international de la Croix-Rouge, *Les Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, 1949.
[13] Protocole additionnel I (1977) et Protocole additionnel II (1977) relatifs aux Conventions de Genève ; Protocole III (2005).
[14] Organisation de l'unité africaine (OUA), *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 1981.
[15] CICR, *Étude sur le droit international humanitaire coutumier*, op. Cit.
[16] (J) PICTET, Op cit, p. 67.
[17] Constitution de la République centrafricaine du 30 mars 2016, préambule et articles relatifs aux engagements internationaux.
[18] Code pénal centrafricain, dispositions relatives aux crimes internationaux, Bangui, 2010.

Toutefois, cette intégration demeure incomplète et présente d'importantes lacunes. Les dispositions relatives aux conflits armés non internationaux, pourtant prédominants en République centrafricaine, restent insuffisamment détaillées, en particulier en ce qui concerne la responsabilité des groupes armés non étatiques et la protection des civils dans les zones échappant au contrôle effectif de l'État [19]. Cette imprécision normative limite considérablement la capacité des juridictions nationales à qualifier juridiquement les violations graves du DIH et à engager des poursuites effectives contre leurs auteurs. Au-delà du cadre normatif, l'applicabilité concrète du DIH sur le terrain se heurte à plusieurs obstacles structurels et opérationnels majeurs.

En premier lieu, la multiplicité d'acteurs aux chaînes de commandement instables et parfois informelles, complique l'identification des responsables et entrave le respect uniforme des normes humanitaires[20]. Cette fragmentation favorise des violations répétées du DIH, souvent commises dans un climat d'impunité.

En deuxième lieu, la faiblesse institutionnelle et judiciaire constitue un frein majeur à l'effectivité du DIH. Le manque de ressources humaines qualifiées, l'insuffisance de formations spécialisées en droit international humanitaire et les dysfonctionnements structurels du système judiciaire réduisent la capacité de l'État à enquêter, poursuivre et sanctionner les violations graves [21]. À cela s'ajoutent les pressions sécuritaires et politiques qui compromettent l'indépendance et l'efficacité des institutions judiciaires.

Enfin, l'insécurité persistante et les contraintes logistiques entravent tant l'action des autorités nationales que celle des acteurs humanitaires. Les violences armées, les déplacements massifs de populations et l'inaccessibilité de certaines zones du territoire national limitent l'application des règles humanitaires et la protection effective des civils[22]. Ces conditions rendent particulièrement difficile la mise en œuvre des obligations positives découlant du DIH, notamment en matière d'assistance humanitaire et de protection des personnes vulnérables.

Ces réalités démontrent que la simple existence de normes juridiques, aussi riches et détaillées soient-elles, ne suffit pas à garantir leur respect effectif. En République centrafricaine, la richesse normative du DIH constitue indéniablement un socle juridique essentiel, mais son applicabilité demeure tributaire d'une combinaison de mesures législatives renforcées, de capacités institutionnelles accrues et de mécanismes opérationnels adaptés au contexte du conflit. Dès lors, le renforcement de la diffusion, de la formation des acteurs nationaux et de la

[19] CICR, *Le droit international humanitaire et les conflits armés non internationaux*, Genève, 2016, p. 21.
[20] Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur la situation en République centrafricaine*, 2022, §45.
[21] (R-B) GUIMDO DONGMO, Op.cit., p. 142.
[22] MINUSCA, *Rapport sur la protection des civils et les violations du DIH en République centrafricaine*, Bangui, 2023.

responsabilisation pénale apparaît comme une condition indispensable pour transformer l'opulence normative du DIH en une protection réelle et tangible des populations civiles sur le terrain[23] et l'intégration du DIH dans l'ordre juridique interne (1), les limites de l'application du DIH (2).

1- L'intégration du DIH dans l'ordre juridique interne

L'effectivité du droit international humanitaire (DIH) dépend largement de son intégration dans les ordres juridiques internes des États. En République centrafricaine, cette intégration repose à la fois sur des mécanismes constitutionnels et sur l'adoption de normes pénales spécifiques.

La Constitution centrafricaine consacre la primauté des traités et accords internationaux régulièrement ratifiés sur les lois internes, sous réserve de leur application par l'autre partie[24]. Cette reconnaissance permet l'intégration directe des normes du DIH dans l'ordre juridique interne et facilite leur invocabilité devant les juridictions nationales.

Ainsi, les règles issues notamment des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels s'imposent aux autorités nationales et doivent être respectées tant par les forces armées que par les autres acteurs impliqués dans les conflits armés[25]. La mise en œuvre du DIH passe également par la répression des violations graves. À cet égard, la République centrafricaine a intégré dans son droit interne l'incrimination des crimes de guerre, conformément à ses engagements internationaux, notamment ceux découlant du Statut de Rome de la Cour pénale internationale[26]. Le Code pénal et le Code de justice militaire prévoient ainsi des sanctions à l'encontre des auteurs de violations graves du DIH, contribuant à lutter contre l'impunité et à renforcer la protection des victimes[27].

2- Les limites de l'application du DIH

Malgré cette intégration normative, l'application effective du DIH en République centrafricaine se heurte à des obstacles tant juridiques que pratiques. Certaines insuffisances subsistent dans le cadre juridique national, notamment en ce qui concerne la prise en compte des spécificités des conflits armés non internationaux. Or, ces derniers constituent la forme prédominante des conflits contemporains en Afrique[28].

---

[23] (F) BUGNION, *Le droit international humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, 2000, p. 198.
[24] Constitution de la République centrafricaine du 30 mars 2016, disposition relative à la primauté des traités internationaux.
[25] Comité international de la Croix-Rouge, *Introduction au droit international humanitaire*, Genève.
[26] Cour pénale internationale, *Statut de Rome*, 17 juillet 1998.
[27] Code pénal centrafricain ; Code de justice militaire centrafricain.
[28] CICR, *Droit international humanitaire coutumier*, Cambridge, 2005.

Par ailleurs, la question de la responsabilité des groupes armés non étatiques demeure problématique. Bien que le DIH leur soit applicable, leur encadrement juridique interne reste limité, ce qui complique la poursuite effective de leurs membres[29].

Au-delà des lacunes normatives, des difficultés concrètes entravent l'application du DIH. La faiblesse des institutions judiciaires et administratives, conjuguée à un contexte d'insécurité persistante, limite la capacité de l'État à faire respecter les normes juridiques[30].

En outre, les contraintes opérationnelles, telles que le manque de formation des forces armées, l'insuffisance des moyens logistiques et l'accès difficile à certaines zones de conflit, réduisent l'effectivité des mécanismes de protection des civils[31].

II- LES DÉFIS CONTEMPORAINS DE L'APPLICATION DU DIH

Malgré sa richesse normative et ses mécanismes de protection, le DIH fait face à des obstacles majeurs qui limitent son effectivité dans les conflits armés. La complexité croissante des conflits, la multiplicité des acteurs armés et la faiblesse des mécanismes de contrôle rendent la mise en œuvre des règles humanitaires particulièrement difficile. La réalité opérationnelle du DIH sur le terrain (A). La protection des civils et des infrastructures (B).

A- Les réalités opérationnelles du DIH sur le terrain

L'application du droit international humanitaire (DIH) se heurte à de nombreuses contraintes liées à l'insécurité persistante, à la fragmentation des groupes armés et à la faiblesse institutionnelle. Ces réalités opérationnelles démontrent que la simple existence de normes juridiques ne suffit pas à protéger les populations civiles et à limiter les exactions. La mise en œuvre du DIH dépend donc autant des capacités opérationnelles des forces armées et des autorités étatiques que de la coordination avec les acteurs humanitaires et internationaux[32].

Cependant les réalités observées sur le terrain révèlent une tension constante entre la volonté de respecter les principes humanitaires et les contraintes logistiques et sécuritaires. La complexité du conflit, marqué par la présence simultanée de groupes armés étatiques et non étatiques, crée des situations où le respect du DIH est difficile à appliquer de manière uniforme[33]. Les sections suivantes analysent les principaux défis opérationnels et les leviers permettant d'améliorer l'effectivité du DIH en RCA. Une formation encore insuffisante des acteurs (1), des contraintes opérationnelles persistantes (2).

[29] CICR, *Droit international humanitaire coutumier*, Cambridge, 2005.
[30] Organisation des Nations Unies, rapports sur la situation en République centrafricaine.
[31] CICR, *Rapports d'activités en République centrafricaine*.
[32] (F) OUGUERGOUZ, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, PUF, 2013, pp. 289-295.
[33] (G) NIYUNGEKO, *Le droit international humanitaire en Afrique*, Bruylant, 2012, pp. 150-158.

1- Une formation encore insuffisante des acteurs

L'effectivité du droit international humanitaire (DIH) repose en grande partie sur la connaissance et la maîtrise de ses règles par les acteurs impliqués dans les conflits armés. Or, en République centrafricaine, la formation des forces armées et des groupes armés non étatiques demeure largement insuffisante. Ce déficit de formation se traduit par une méconnaissance des principes fondamentaux du DIH, notamment ceux relatifs à la protection des populations civiles et à la conduite des hostilités. En conséquence, les violations des règles humanitaires apparaissent non seulement comme le résultat d'une volonté délibérée, mais également comme le produit d'un manque de sensibilisation et d'encadrement normatif sur le terrain.

Par ailleurs, l'instabilité des effectifs, le renouvellement constant des combattants et l'absence de programmes de formation systématiques limitent la diffusion durable des normes humanitaires. Cette situation est particulièrement préoccupante s'agissant des groupes armés, dont l'organisation souvent informelle rend difficile toute politique structurée de formation.

Dans ce contexte, le rôle du Comité international de la Croix-Rouge apparaît déterminant. À travers ses actions de sensibilisation, de formation et de dialogue humanitaire, cette institution contribue à renforcer la connaissance et l'appropriation des règles du DIH. Toutefois, l'impact de ces initiatives reste tributaire de l'environnement sécuritaire et de la coopération des parties au conflit[34].

L'un des principaux obstacles à l'application effective du droit international humanitaire (DIH) réside dans l'insuffisance de formation des acteurs impliqués dans les conflits armés. En République centrafricaine, tant les forces armées que les groupes armés non étatiques présentent souvent une connaissance limitée des fondamentales du DIH, ce qui entraîne des violations récurrentes des règles relatives à la protection des civils[35]. Ce déficit de formation affaiblit non seulement la discipline des combattants, mais compromet également l'intégration des normes humanitaires dans les pratiques opérationnelles quotidiennes. Face à ces lacunes, le Comité international de la Croix-Rouge joue un rôle central à travers ses programmes de formation et de sensibilisation au DIH. Par le biais du dialogue humanitaire avec les autorités étatiques et les groupes armés, cette institution contribue à promouvoir une meilleure appropriation des règles humanitaires[2].

[34] Comité international de la Croix-Rouge, *Introduction au droit international humanitaire*
[35] Organisation des Nations Unies et Comité international de la Croix-Rouge, rapports sur la situation en République centrafricaine.

Toutefois, l'impact de ces initiatives demeure conditionné par la volonté des parties au conflit et par la stabilité du contexte sécuritaire.

2- Des contraintes opérationnelles persistantes

Au-delà des insuffisances normatives et des déficits de formation, l'application du droit international humanitaire (DIH) en République centrafricaine se heurte à des contraintes opérationnelles majeures qui en limitent considérablement l'effectivité.

D'une part, la fragmentation des groupes armés et l'instabilité des chaînes de commandement compliquent la diffusion et le respect uniforme des règles du DIH. La multiplicité des acteurs armés, souvent caractérisés par des structures informelles et des alliances fluctuantes, rend difficile l'identification des responsables et la mise en œuvre d'une discipline conforme aux exigences du droit humanitaire. Cette situation fragilise l'autorité des commandements et entrave l'intégration des normes juridiques dans les pratiques opérationnelles.

D'autre part, les contraintes logistiques et sécuritaires constituent un obstacle important à la mise en œuvre du DIH. L'insécurité persistante, l'enclavement de certaines zones et la faiblesse des infrastructures limitent la capacité d'intervention des autorités étatiques ainsi que celle des organisations humanitaires. L'accès aux populations affectées demeure souvent restreint, ce qui compromet à la fois les actions de protection et d'assistance.

En outre, ces difficultés opérationnelles réduisent les possibilités de contrôle et de suivi du respect des règles du DIH sur le terrain. Elles affectent également la capacité des institutions judiciaires à enquêter sur les violations et à poursuivre leurs auteurs, renforçant ainsi le risque d'impunité. Les efforts déployés par des acteurs internationaux tels que l'Organisation des Nations Unies et le Comité international de la Croix-Rouge apparaissent essentiels pour pallier ces insuffisances. Toutefois, leur action reste conditionnée par l'évolution de la situation sécuritaire et par le degré de coopération des parties au conflit[1].

La multiplication et la fragmentation des groupes armés constituent un défi majeur pour l'application du DIH. L'absence de structures hiérarchiques stables et la volatilité des chaînes de commandement rendent difficile la diffusion et le respect uniforme des règles humanitaires[3].

Dans ce contexte, l'identification des responsables des violations et la mise en œuvre de mécanismes de responsabilisation s'avèrent particulièrement complexes. Les contraintes logistiques et sécuritaires limitent également l'effectivité du DIH. L'insécurité persistante, combinée à l'accès restreint à certaines zones de conflit, entrave l'action des autorités nationales et des organisations humanitaires[4]. Ces difficultés réduisent la capacité d'intervention, de contrôle et de protection des populations civiles, aggravant ainsi leur vulnérabilité.

B- La protection des civils et des infrastructures

La protection des populations civiles et des infrastructures constitue l'un des enjeux majeurs de l'effectivité du droit international humanitaire en République centrafricaine. Malgré les normes claires consacrées par les Conventions de Genève et le droit international humanitaire coutumier, les civils demeurent particulièrement exposés à des violations graves, telles que les attaques ciblées, les enlèvements, les violences sexuelles et les pillages de biens[36]. Ces exactions affectent de manière disproportionnée les personnes les plus vulnérables, notamment les femmes, les enfants et les personnes déplacées internes.

Parallèlement, les infrastructures essentielles à la survie des populations civiles — notamment les centres de santé, les écoles, les points d'eau et les axes humanitaires — font l'objet de destructions répétées ou d'occupations militaires, compromettant l'accès aux soins, à l'éducation et à l'assistance humanitaire[37]. Or, le DIH impose une protection spécifique à ces biens de caractère civil, dont l'atteinte constitue, dans certaines circonstances, une violation grave engageant la responsabilité pénale individuelle[38]. Le renforcement de la protection des civils implique la mise en œuvre de stratégies opérationnelles adaptées au contexte du conflit centrafricain. Celles-ci incluent notamment la sécurisation des corridors humanitaires, la protection renforcée des centres de soins et des établissements scolaires,

Ainsi, la mise en place des mécanismes d'alerte précoce permettant d'anticiper les violences et de prévenir les attaques contre les civils [39] . L'intégration systématique des considérations humanitaires dans la planification et la conduite des opérations militaires, en particulier l'évaluation des risques pour les populations civiles, contribue également à réduire les dommages collatéraux et à renforcer le respect des principes de distinction et de proportionnalité[40]dans les atteintes graves et récurrentes (1), dans les défis de l'accès humanitaire et de la responsabilisation (2).

1- Des atteintes graves et récurrentes

Malgré l'existence d'un cadre juridique protecteur, les populations civiles en République centrafricaine continuent de faire l'objet d'atteintes graves et répétées en violation du droit international humanitaire (DIH). Ces violations traduisent l'écart persistant entre les normes juridiques et leur application effective sur le terrain., les civils sont régulièrement exposés à des

[36] CICR, *Les civils dans les conflits armés*, Genève, 2018, p. 12.
[37] Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en République centrafricaine*, 2022, §38.
[38] (Y) SANDOZ, (C) SWINARSKI et (B) ZIMMERMANN (dir.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977*, CICR, Genève, 1986, p. 635.
[39] MINUSCA, *Rapport sur la protection des civils*, Bangui, 2023.
[40] (J) PICTET, *op cit,* CICR, Genève, 1986, p. 62.

violences directes, notamment des exécutions sommaires, des enlèvements, des violences sexuelles et des actes de pillage. Ces pratiques, prohibées par les Conventions de Genève de 1949, constituent des violations graves du DIH et engagent la responsabilité de leurs auteurs[41]. Elles témoignent d'une banalisation de la violence dans un contexte de conflit prolongé.

Par ailleurs, les infrastructures civiles essentielles, telles que les établissements de santé, les écoles ou encore les points d'eau, sont fréquemment ciblées, détruites ou occupées par les parties au conflit. Or, ces biens bénéficient d'une protection spécifique en vertu du DIH en raison de leur caractère indispensable à la survie des populations civiles[42]. Ces atteintes ont des conséquences humanitaires particulièrement lourdes. Elles aggravent la vulnérabilité des populations, limitent l'accès aux services de base et contribuent à la détérioration des conditions de vie. En outre, elles compromettent les efforts de stabilisation et de reconstruction dans le pays.

Cependant, les violations répétées des règles du DIH mettent en évidence les limites des mécanismes de prévention et de protection, et soulignent la nécessité de renforcer à la fois la sensibilisation des acteurs et les dispositifs de contrôle et de sanction[43].

Au contraire les principes fondamentaux du DIH, la population civile continue de subir des violations graves, telles que les violences, les enlèvements ou et les pillages[44]. Ces pratiques, en violation directe des Conventions de Genève de 1949, traduisent les limites de l'effectivité du cadre juridique dans les contextes de conflits prolongés. Les infrastructures civiles essentielles, notamment les hôpitaux, les écoles et les points d'eau, sont fréquemment endommagées ou occupées par les parties au conflit[45]. Ces atteintes compromettent l'accès aux services de base et aggravent la situation humanitaire, en violation des règles protégeant les biens de caractère civil.

2- Les défis de l'accès humanitaire et de la responsabilisation

L'effectivité du droit international humanitaire (DIH) repose non seulement sur la protection des civils, mais également sur la garantie d'un accès humanitaire effectif et sur l'existence de mécanismes de responsabilisation des auteurs de violations. En République centrafricaine, ces deux dimensions demeurent confrontées à des défis importants.

D'une part, l'accès humanitaire reste fortement entravé par des contraintes sécuritaires et logistiques. L'insécurité persistante, la présence de groupes armés et l'enclavement de certaines zones limitent la liberté de mouvement des acteurs humanitaires. À cela s'ajoutent des obstacles administratifs et des risques d'attaques, qui compromettent la mise en œuvre du principe

[41] Comité international de la Croix-Rouge, *Droit international humanitaire coutumier*, 2005.
[42] Ibid.
[43] Organisation des Nations Unies, rapports sur la situation en République centrafricaine
[44] Ibid.
[45] CICR, Rapports d'activités.

d'assistance humanitaire impartiale. Dans ce contexte, les interventions visant à répondre aux besoins essentiels des populations affectées sont souvent retardées ou insuffisantes[46].

La question de la responsabilisation des auteurs de violations du DIH constitue un enjeu majeur. La lutte contre l'impunité repose sur l'action des juridictions nationales et internationales.

À cet égard, la Cour pénale internationale joue un rôle essentiel en poursuivant les auteurs des crimes les plus graves, conformément au principe de complémentarité[47].

Au niveau interne, la Cour pénale spéciale constitue un instrument hybride visant à juger les crimes internationaux commis sur le territoire centrafricain. Elle représente une avancée significative dans la lutte contre l'impunité, bien que son efficacité reste dépendante des moyens matériels, de la coopération des autorités et du contexte sécuritaire[48].

Les difficultés d'accès humanitaire et les limites des mécanismes de responsabilisation illustrent les défis structurels auxquels est confrontée l'application du DIH. Elles mettent en évidence la nécessité de renforcer à la fois la sécurité des acteurs humanitaires et les capacités des institutions judiciaires afin d'assurer une meilleure protection des populations civiles. L'accès humanitaire demeure fortement entravé par les contraintes sécuritaires et logistiques. Les acteurs humanitaires font face à des restrictions de mouvement, à des risques d'attaques et à des obstacles administratifs qui limitent leur capacité à assister les populations vulnérables[49].

Ces contraintes compromettent la mise en œuvre du principe d'assistance humanitaire impartiale. La lutte contre l'impunité constitue un levier essentiel pour renforcer l'effectivité du DIH. À cet égard, la Cour pénale internationale joue un rôle clé dans la poursuite des auteurs de crimes internationaux[50].

Au niveau national, la Cour pénale spéciale contribue également à la répression des crimes graves commis sur le territoire centrafricain, en complément des juridictions nationales.

Néanmoins, l'efficacité de ces mécanismes reste tributaire des capacités institutionnelles et de la coopération des acteurs concernés.

L'analyse de l'opulence du droit international humanitaire et de ses défis d'application révèle un paradoxe central : si le DIH est doté d'un corpus juridique dense et d'institutions robustes, sa mise en œuvre effective reste limitée dans les conflits contemporains. La multiplicité des acteurs armés, l'éclatement des conflits non internationaux, la faiblesse des mécanismes de

[46] Organisation des Nations Unies, rapports humanitaires sur la République centrafricaine (OCHA).
[47] Cour pénale internationale, *Statut de Rome*, 1998.
[48] Cour pénale spéciale, textes constitutifs et rapports d'activité.
[49] ONU, rapports humanitaires (OCHA).
[50] Cour pénale internationale, *Statut de Rome*, 1998.

contrôle et la persistance de l'impunité constituent des obstacles majeurs à l'application des règles humanitaires.

Cependant, la présente revue montre également que l'opulence normative du DIH n'est pas inutile. Les conventions, protocoles, principes coutumiers et institutions offrent un cadre juridique solide et des outils pour protéger les civils et sanctionner les violations. Le renforcement des mécanismes de responsabilisation, l'adaptation des normes aux réalités contemporaines et la sensibilisation des acteurs armés constituent des leviers essentiels pour améliorer l'effectivité du DIH.

L'article souligne que l'efficacité du DIH dépend autant de la richesse de ses règles que de la capacité des États et de la communauté internationale à traduire ces normes en protections concrètes sur le terrain. L'abondance normative doit ainsi s'accompagner de stratégies opérationnelles et institutionnelles adaptées pour diminuer l'écart entre le droit et la pratique, garantir la responsabilisation des auteurs de violations et renforcer la protection des populations civiles.

En effet, le DIH dépend d'une interaction constante entre trois niveaux complémentaires : le cadre normatif national, l'application opérationnelle sur le terrain et l'appropriation sociétale des normes humanitaires[51]. La nécessité d'une consolidation institutionnelle et juridique afin d'assurer une base normative solide[52]. Toutefois, la discussion révèle que la réforme législative, bien qu'indispensable, demeure insuffisante si elle n'est pas accompagnée d'une capacité réelle d'exécution judiciaire et d'une volonté politique durable[53].

Les défis opérationnels liés à la formation des forces armées, à la protection des civils et à l'accès humanitaire[54]. Elle démontre que l'écart entre normes et pratiques résulte souvent de contraintes logistiques, sécuritaires et organisationnelles plutôt que d'un rejet explicite du DIH[55]. Consacrée à la dimension sociétale, apporte un éclairage fondamental en montrant que le respect du DIH dépend également de facteurs culturels, éducatifs et communautaires[56]. L'appropriation locale des normes humanitaires apparaît comme une condition essentielle pour garantir leur application durable[57].

[51] (G) NIYUNGEKO, *Op cit*, pp. 150-158.
[52] (A) ADEMOLA (A), *Les organisations régionales et la sécurité collective*, Hart Publishing, 2004, pp. 205-210.
[53] Dire (T), op cit. *« L'Afrique et la justice pénale internationale »,* 2015, pp. 120-128.
[54] (S) MOUSSA, *La protection des civils dans les conflits armés en Afrique*, L'Harmattan, 2018, pp. 90-98.
[55] (M) DU PLESSIS et (G) CHRISTOPHER, *La justice pénale internationale en Afrique*, ISS, 2015, pp. 61-66.
[56] MAKAU MUTUA, *Les droits de l'homme : une critique politique et culturelle*, 2002, pp. 112-118.
[57] (G) BATIONO, « Mécanismes africains de prévention des conflits », 2017, pp. 67-74.

La limite du juge dans le règlement des litiges fiscaux

The Limits of a Judge's Authority in Resolving Tax Disputes

Par :

Alain Gerbault NGOY

Faculté des Sciences juridique et Politique

Université de Bangui

ngoy.a@yahoo.com

Résumé :

Les litiges fiscaux sont des conflits entre les contribuables et l'administration fiscale concernant l'interprétation ou l'application de la législation fiscale. Dans de nombreux systèmes juridiques, le rôle du juge est crucial pour résoudre ces litiges. Le juge intervient à différents stades du processus, notamment lors des procédures de recours administratif et des actions judiciaires intentées par les contribuables. Son rôle est de garantir le respect des droits des contribuables tout en assurant la légalité et la justice dans l'application des lois fiscales.

Le niveau d'engagement du juge dans ces conflits peut varier en fonction du système juridique et des règles de procédure en place. Dans certains cas, le juge dispose d'une marge d'appréciation considérable pour interpréter la loi fiscale et rendre des décisions équitables. Cependant le pouvoir discrétionnaire du juge est également soumis à des limites, telle que les principes de l'égalité et d'égalité devant la loi.

Enfin de compte le rôle du juge dans la résolution des litiges fiscaux vise à garantir un équilibre entre les intérêts des contribuables et les exigences de l'administration fiscale. Tout en préservant l'intégrité du système juridique.

Mots clés : limite du juge, règlement, litiges fiscaux

Abstract :

Tax disputes are conflits between taxpayers and the tax administration regarding the interpretation or application of tax legislation. In many legal systems, the role of the judge is crucial in resolving these disputes. The judge intervenes at various stages of the process, including during administrative appeal procedures and legal actions initiated by taxpayers' rights are respected while upholding legality and fairness in the application of tax laws.

The level of the judge's involvement in these conflicts may vary depending on the legal system and the procedural rules in place. In some cases, the judge has significant discretion to interpret tax law and make fair decisions. However, the judge's discretionary power is also subject to limits, such as the principales of equality and equal treatment before the law.

Ultimately, the judge's role in resolving tax disputes is to ensure a balance between the interestes of taxpayers and the requirements of the tax administration, while preserving the integrity of the legal system.

Keywords : limits of the judge, resolution, tax disputes.

Introduction

Les litiges fiscaux constituent un domaine complexe et crucial dans le fonctionnement des systèmes fiscaux de nombreux pays. Au cœur de ces litiges se trouve le rôle du juge qui s'avère très fondamental, de résoudre les conflits entre les contribuables et l'administration fiscale, car le juge est « *la soupape qui maintient dans la cocotte-minute la pression en dessous du seuil d'exploitation* »[1]. Il n'est pas envisageable de concevoir une relation apaisée entre les parties du contrôle fiscal jusqu'aux contentieux, et ceci en dehors de tout mécanisme juridictionnel, opérationnel et dynamique. Quand bien même les réalités sociologiques expliquent le peu d'engouement des préjudiciables. L'éviction du juge dans toute relation fiscale reste paradoxale. Il constitue le rouage décisif du respect des garanties fondamentales du contribuable.

Nul ne peut nier que le recours au juge du contentieux est une garantie et un excellent moyen de défense pour le contribuable[2]. Ainsi, pour mieux appréhender le sujet, il faut déterminer au préalable ces contours, car seul un décryptage de ses notions nous permettra de baliser la démarche qui sera la nôtre.

De façon générale, les litiges fiscaux peuvent être définis comme « *un conflit résultant de divergences d'interprétation ou d'application de la législation fiscale entre les contribuables et l'administration fiscale.* »[3]. Les litiges fiscaux surviennent lorsque des divergences d'interprétation ou d'application de la législation fiscale se manifestent entre les contribuables et l'administration. Ces conflits peuvent avoir des implications financières importantes et affecter la confiance des contribuables dans le système fiscal,

Alors que la limite du juge dans le contexte des litiges fiscaux, est considérée comme des restrictions et contraintes qui encadrent le pouvoir décisionnel du juge dans le règlement des litiges. Le règlement par contre se défini comme « *une procédure destinée à résoudre le problème dans lequel, pour connaitre du même différend entre les mêmes parties…* »[4] . Ces différends se portent généralement sur les questions d'interprétation des lois fiscales et les décisions administratives en matière d'imposition, de taxation et de recouvrement d'impôt.Dans cette perspective, explorer les limites du juge dans le règlement du contentieux fiscal devient essentiel pour appréhender les enjeux de cette branche du droit. En effet, une compréhension approfondie de ces limites, peut assurer l'équité et l'égalité dans le traitement des litiges fiscaux. De plus étant donné, l'impact significatif des décisions fiscales sur les contribuables et sur l'économie dans son ensemble, nous conduis à

[1] BARILA(A), « Le contentieux fiscal », in RFFP., n° 17, 1967, p.5
[2] SABAH CHERKAOUI, le contentieux fiscal au Maroc : voies de recours et rôle de l'expert-comptable, p. 24
[3] GUAUDEMET (P.M) et MOLINIER (J.), les finances publiques, fiscalité, Tome 2, éd. Montchestien, 1997, p. 225.
[4] GATSI (J), nouveau Dictionnaire Juridique, 2e édition 2010, p. 273.

déterminer jusqu'où peut aller l'intervention du juge pour garantir un équilibre entre les intérêts de l'État en matière de la perception des impôts, et les droits des contribuables à une justice équitable.

L'objectif de cet article, est de faire comprendre le rôle du juge fiscal dans le système judiciaire et d'examiner les limites de l'autorité du juge fiscal. Au demeurant, si la place accordée à l'administration en matière contentieuse se justifie. On pourrait alors se préoccuper du niveau de garantie qu'elle peut offrir dans le contentieux.

En matière fiscale, les recours en contentieux exercés par le contribuable ont deux destinations. De manière schématique le contentieux est divisé en deux phases à savoir, la phase administrative et la phase juridictionnelle. Á cet effet, le Code Général des Impôts dispose qu'il « *ait ou non soumis préalablement sa requête à la Direction Générale des Impôts et des Domaines sous forme de réclamation, tout contribuable qui s'estime imposé à tort, ou surimposé, peut adresser une réclamation écrite au Ministre des finances, sous le timbre de la Direction Générale des Impôts et des Domaines*.»[5]

Il est aussi prévu que « *Lorsque la décision du Ministre des finances ou du Directeur Général des Impôts et des Domaines ne donne pas entière satisfaction au contribuable, celui-ci a la faculté, dans un délai de trois mois, à partir du jour où il en a reçu la notification, de porter le litige devant le tribunal administratif. Á peine d'irrecevabilité, la demande doit satisfaire aux conditions de fond et de forme énumérées à l'article 359 ci-dessus*»[6].

Malgré, ces dispositions consacrées en faveur du contribuable, en analysant de près le régime applicable dans les différentes phases du contentieux, on se rend à l'évidence que plusieurs entraves limitent quelque peu le pouvoir du juge. La question que soulève donc cette analyse est celle de savoir :

- Quel est le rôle du juge dans la résolution des litiges fiscaux ?
- Comment le juge intervient- il pour garantir l'équité et la légalité dans le règlement des conflits ?

Cette interrogation peut se prévaloir de la compétence du juge en matière de contentieux fiscal déjà clairement défini[7]. En tout état de cause, on pourrait affirmer que, les limites aux pouvoirs du juge fiscal peuvent entrainer des lacunes dans les résolutions des litiges fiscaux et par conséquent, les contribuables peuvent percevoir ces limites comme une protection insuffisante

[5] Article 358 CGIC
[6] Article 366CGIC
[7] Art 355 du CGI du LPF ch. 1 section 1, dispose « Le contentieux des impôts régis par le présent Code relève de la juridiction administrative. »

contre les abus de la part des autorités fiscales, ce qui peut compromettre la confiance dans le système fiscal.

En comprenant les limites du juge dans le règlement du contentieux fiscal, on peut mieux appréhender les mécanismes qui régissent les litiges fiscaux et leur résolution. Ce sujet permet aussi d'approfondir notre compréhension des interactions entre le droit et la fiscalité, ainsi que les enjeux sociaux et économique qui en découlent.

Pour réaliser cette étude, il nous a plus de recourir à une méthode appropriée à savoir : la méthode juridique. Cette méthode nous a servi dans l'exploitation des articles, des thèses, ouvrages et autres documents ayant trait à notre thème à l'étude.

Le règlement du contentieux fiscal en République Centrafricaine tende à accorder plus d'intérêt au mode administratif de résolution des litiges, que de favoriser la mode juridictionnelle, ce qui rend la jurisprudence centrafricaine pauvre en décision fiscale, faute de jugement régulier des litiges.

On pourrait alors chercher à comprendre le rôle du juge limité dans les litiges fiscaux(I), avant de s'intéresser à l'impuissance du juge face aux actes administratifs et du contrat (II).

I- LES CONTRAINTES LIEES AU POUVOIR DU JUGE

Le droit d'agir ou de se défendre en justice et devant l'administration a donc, une valeur constitutionnelle en vertu des articles 19 al 3 et 21 al 2 de la Constitution centrafricaine du 30 Août 2023. Il faudrait aussi que, la présence du juge dispose de pouvoirs suffisants et offrant des gages d'impartialité,[8] reste néanmoins perçue comme indispensable, notamment pour assurer le respect des droits du contribuable face à une administration forte[9]. Quand bien même le plus souvent, le juge compétent en matière fiscal est difficile d'accès (A). Mais en dehors d'une volonté de régulation de l'accès au juge, il peut y avoir, une limite liée à l'obligation de la réclamation administrative qui s'avère préalable (B).

A- Les contraintes empêchant la facilité d'accès au juge

En établissant un rapport entre le volume d'affaires traitées et le nombre de magistrats d'une part, en comparant d'autre part le niveau d'implication de l'administration et celui de juge compétent en matière fiscale, on a bien le sentiment que l'autorité juridictionnelle est moins présente dans la résolution des litiges que ne l'est l'administration fiscale.

[8] Serge GUINCHARD, Gabriel MONTAGNIER, André VARINARD, Thierry DEBARD, Institutions juridictionnelles, préc. pp. 261 et s.
[9] Fabrice HOURQUEBIE (dir.), Quel service public de la justice en Afrique francophone ?, Bruxelles, Bruylant, 2013.

Cela peut faire craindre des risques d'abus de la part de l'administration. Mais à l'égard de la complexité du système juridique qui rend cependant difficile l'accès au juge, ces limitations peuvent se traduire à la fois matérielles et textuelles

(1), ou bien, par d'autres voies de résolutions des litiges qui sont privilégiées. Il convient donc de tenir compte du cadre de l'ignorance des règles applicables comme facteur d'inaccessibilité (2) qui peut être peu favorable à un recours au juge ou à son engagement dans le règlement du contentieux.

1- Une restriction de nature matérielle et textuelle

Le nombre de magistrats chargés du contentieux fiscal est souvent insuffisant face au volume des affaires, limitant ainsi la présence effective du juge et augmentant les risques d'insécurité juridique. Bien que cette faible présence ne signifie pas nécessairement inefficacité, elle peut fragiliser la confiance des contribuables et compliquer l'accès au juge, notamment lorsque les mécanismes mise en place privilégient d'autres modes de résolution des conflits.

1.1 De la limitation matérielle de la présence du juge

En République Centrafricaine, la justice souffre d'un déficit de magistrats et d'infrastructures[10], ce qui constitue un véritable obstacle à l'accès au juge. Á ce titre comparatif, même dans des systèmes plus développés, les effectifs dédiés au contentieux fiscal restent faibles. En effet, selon le Commissaire du gouvernement au Conseil d'État français, M. Pierre Collin, « *les effectifs du Conseil d'État consacrés au contentieux fiscal sont relativement faibles : environ trente à quarante personnes* [pour toute la France. Il précise que] *dans l'histoire du Conseil d'État, le contentieux fiscal a longtemps été regardé comme un petit contentieux par opposition, par exemple, au contentieux des libertés publiques, considéré comme plus noble* »[11]. Cette situation s'explique en partie par la perception de ce contentieux comme moins valorisant, ce qui réduit l'intérêt des magistrats. La République Centrafricaine se retrouve dans cette même posture, et elle ne compte que onze (11) juges au Conseil d'État.

Ce manque d'intérêt et de moyens contribue à freiner les contribuables dans leur recours au juge, d'autant plus que certaines pratiques administratives favorisent la négociation plutôt que la saisine juridictionnelle. C'est ce qui explique selon le Professeur Cyrille David que : « *les contrôles suivis de redressements font souvent l'objet de négociations entre inspecteur et*

[10] Président de la CACS, « La justice comme garantie de cohésion sociale et d'intégration », La tribune de la chambre administrative, n° 3, 2007, p.

[11] Pierre COLLIN, « Propos introductif à la table ronde », in Maurice Cozian, Patrick Dibout et Jean-Luc Pierre (dir.), Droits et garanties du contribuable : Évolutions et perspectives vingt ans après le rapport Aicardi, LexisNexis, Litec, 2008, p. 23.

contribuable. L'une des conditions pour parvenir à un accord sur ce point est évidemment que le contribuable ne remette pas en cause ce qui a été convenu en allant devant le juge »[12].

Le contribuable peut se trouver dans une situation de contrainte morale, liée à un engagement de loyauté envers l'administration fiscale. Toutefois, cet argument ne suffit pas à empêcher le recours au juge. Certaines pratiques administratives, parfois qualifiées de « *procédés comminatoires* »[13], peuvent dissuader certains contribuables d'agir, notamment lorsque les agents fiscaux, soumis à des objectifs de rendements, proposent : « *des redressements dont la régularité est parfois plus que douteuse en menaçant le contribuable de lui infliger des pénalités élevées s'il n'accepte pas la proposition de redressement qui lui est faite* »[14].

Par ailleurs, des méthodes alternatives, moins coercitives, se développent en Centrafrique. Cependant, loin de favoriser l'accès au juge, elles tendent plutôt à limiter son intervention.

1.2 Les moyens de prévention du contentieux juridictionnel

La limitation du rôle du juge s'explique aussi par une politique fiscale privilégiant les règlements non juridictionnels, notamment par voie administrative. Cette orientation soulève la question du respect du droit d'accès au juge.

Les modes alternatifs de règlement des litiges (l'arbitrage, la transaction, la conciliation et la médiation)[15] sont de plus en plus encouragés. Ils visent à « *pacifier les relations sociales et de freiner autant que peut se faire la judiciarisation croissante à laquelle doivent faire face toutes les grandes démocraties* »[16] et à contenir « *des procédures de règlement des litiges plus rapides et moins formelles* [afin de contribuer au] *rapprochement de l'administration et de ses usagers* »[17].

En outre, ces modes de règlement des différends, qui se montrent comme ayant un caractère pacifique[18], laissent supposer, de par leur appellation même, ils constituent une alternative à la voie juridictionnelle présentée de fait comme le mode belliciste de règlement des différends. Cette première approche, se révèle d'emblée comme un moyen de restriction du pouvoir du juge, contrairement à ce qui en est dit. Comme l'indique notamment M. Mallieu-Lassus, « *il n'est ni possible, ni souhaitable, de chercher à prévenir systématiquement tous les contentieux, la*

[12] Cyrille DAVID, « Réflexions sur les aspects processuels de la justice fiscale », préc., p. 238.
[13] Paul-Marie GAUDEMET, « Réflexions sur les rapports du juge et du fisc », préc., p. 130
[14] Cyrille DAVID, « Réflexions sur les aspects processuels de la justice fiscale », préc., p. 239.
[15] La médiation, par exemple, n'est pas pratiquée en RCA, en matière fiscale.
[16] Jacques BIANCARELLI, « Avant-propos », in Jacques Biancarelli (coord.), Les développements de la médiation, Colloque organisé par le Conseil d'État le 4 mai 2011, Paris, Direction de l'information légale et administrative-La documentation française, 2012, p. 7.
[17] Conseil d'État, idem, p. 9.
[18] Serge GUINCHARD (rapp.), L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, Rapport, Paris, La documentation française, 2008.

réclamation étant un droit que le contribuable doit pouvoir exercer »[19]. Pour montrer à quel point le rôle du juge reste indispensable, le Professeur Cyrille David estime d'ailleurs, s'agissant des modes non juridictionnels de règlement des conflits, qu'*« en principe, ces conflits devraient être nécessairement soumis à un juge et même un juge administratif compétent* »[20].

2- L'ignorance des règles applicables comme facteur d'inaccessibilité

Parmi les obstacles qui devraient figurer au premier rang de l'inaccessibilité du juge, se trouve dans l'ignorance des règles applicables, tant sur le fond, que sur la forme et la procédure. Il est probablement plus important en Centrafrique, en raison d'une trop grande proportion d'analphabétisme[21] et de la complexité rédactionnelle[22] des règles fiscales, rendent les procédures difficilement accessibles aux contribuables. Cette méconnaissance limite l'accès au juge fiscal et empêche souvent les citoyens de faire valoir efficacement leurs droits. Comme le souligne, le Professeur Martin Bléou[23]« *les justiciables ont une vision très limitée du rôle du juge, qu'ils perçoivent principalement comme un arbitre des conflits privés* ». Les difficultés ne concernent pas seulement la compréhension des textes, mais aussi leur mise en œuvre pratique. Le contribuable ignore souvent les démarches concrètes à accomplir pour saisir le juge fiscal : faut-il écrire à l'administration, consulter un avocat, s'adresser au greffe ou à un huissier ? Ces interrogations, simples en apparence, constituent de véritables obstacles, surtout pour les particuliers dépourvus d'assistance professionnelle.

B- L'obligation d'une réclamation administrative avant de saisir la justice

Le recours administratif préalable vise à désengorger les juridictions et à favoriser un règlement rapide du contentieux fiscal par le dialogue entre l'administration et le contribuable. Comme l'indiquent les Professeurs Lamarque, Négrin et Ayrault, cette procédure joue un double rôle : d'une part, régler des questions de légalité qui ne présentent pas de caractère litigieux, d'autre

[19] Michel MALLIEU-LASSUS, « La prévention du contentieux », in L'amélioration des rapports entre l'administration fiscale et les contribuables, Actes du colloque de la Société française de droit fiscal, Orléans 1516 septembre 1988, Coll. Université d'Orléans, PUF, 1989, p. 237.

[20] Cyrille DAVID, « Réflexions sur les aspects processuels de la justice fiscale », préc., p. 222

[21] Le taux d'analphabétisme en République Centrafricaine s'élève à 63 % (soit les 2/3 de la population). Ce taux est de 76 % pour les femmes et 49 % chez les hommes. En effet, ce chiffre est fourni par l'Institut de Statique de l'UNESCO (ISU), https/uil.Unesco.org ; visité le 25/ 05/23. Ce qui correspond à une légère amélioration du niveau d'alphabétisme, mais pas suffisant pour susciter une forte tendance à la saisine du juge. Ce n'est pas le seul facteur du défaut de saisine du juge.

[22] Gilda NICOLAU, « Que faut-il entendre par accès au droit ? », in Fabrice LEDUC (dir.), L'accès au droit, Actes de colloque, 8 juin 2001, Centre de recherches en Droit privé, Tours,
Publication de l'Université François Rabelais, 2002, p. 8.

[23] Lucie CORDIER-OUDOT, « L'absence de maîtrise sur la qualité des textes », in Virginie Dornier et Béatrice Lapérou-Schneider (dir.), La régulation par le juge de l'accès au prétoire, Actes du colloque des 1819 octobre 2012, organisé par l'Université de Franche-Comté (CRJFC), en partenariat avec l'École nationale de la magistrature et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (Conseil de l'Europe), Dalloz, 2013, pp. 231-241.

part, servir de *« filtre contentieux destiné à désengorger les prétoires en permettant de régler certains litiges selon des formes simplifiées, pour être dépourvu de caractère juridictionnel »*[24]. En République Centrafricaine, cette exigence résulte principalement du maintien du mode administratif hérité de la période coloniale après l'indépendance.

Toutefois, ce système montre des limites. Les dispositions du CGI centrafricain (articles 359 à 365) encadrent surtout les conditions et délais[25] de saisine du juge, sans organiser un véritable cadre règlement approfondi des litiges fiscaux. Dans la pratique, l'administration dispose d'un pouvoir important et l'intervention du juge est parfois perçue comme une intrusion. Le recours administratif préalable tend ainsi davantage à préserver l'autorité de l'administration qu'à renforcer le contrôle juridictionnel du contentieux fiscal.

Le Professeur Martin Collet indiquera qu' « *en cas de doute sur la légalité de l'impôt qu'elle a établi ou des opérations de contrôle qu'elle a conduit, l'administration préfère bien souvent donner satisfaction au contribuable, plutôt que de se lancer dans une procédure juridictionnelle coûteuse pour le contribuable concerné, mais aussi pour elle-même !* »[26], alors même que le contentieux fiscal gagnerait à être davantage juridictionnalisé pour améliorer la sécurité juridique.

Cependant, cette procédure préalable vise aussi à éviter des litiges inutiles. Comme le souligne la doctrine[27], en cas de doute sur la légalité de l'impôt, l'administration préfère souvent donner satisfaction au contribuable plutôt que d'engager une procédure couteuse. Néanmoins, le juge reste le garant du respect de la légalité. Même si une réponse administrative défavorable peut être contestée, le contribuable peut être amené à accepter une solution qui lui est favorable, sans pour autant garantir pleinement ses droits.

Partant de l'exigence du recours administratif préalable, sous le prétexte d'éviter une juridictionnalisation du conflit, pourrait constituer en réalité, le premier obstacle à la réduction du pouvoir du juge[28].

---

[24] Jean LAMARQUE, Olivier NÉGRIN, Ludovic Ayrault, Droit fiscal général, préc., p. 1303. [28] André BARILARI, « Le contentieux fiscal », RFFP, n°17, 1987, p. 7.

[25] Après la réponse de l'administration ou le silence gardé par elle suite à la réclamation contentieuse.

[26] François Rabelais, 2002, en particulier la contribution du professeur Gilda NICOLAU, « Que faut-il entendre par accès au droit ? », préc. pp. 239.

[27] Robert HERTZOG, « Naufrage ou sauvetage de la justice fiscale ? », préc., p. 143.

[28] Michel MALLIEU-LASSUS, « La prévention du contentieux », in L'amélioration des rapports entre l'administration fiscale et les contribuables, Actes du colloque de la Société française de droit fiscal, Orléans 15 et 16 septembre 1988, Coll. Université d'Orléans, PUF, 1989, p. 237 ;

II- L'IMPUISSANCE DU JUGE FACE AUX ACTES ADMINISTRATIFS ET AU CONTRAT

L'effectivité du juge fiscal ne dépend pas uniquement du nombre de magistrat, mais surtout de sa capacité réelle à contrôler l'action de l'administration fiscale. L'insuffisance des moyens judiciaires peut ralentir les décisions et limiter la protection du contribuable.

Ainsi, lorsque les pouvoirs du juge sont réduits face aux décisions administratives ou aux contrats (A), cela crée une insécurité juridique importante (B).

A- Le juge face à la décision de l'administration fiscale

L'administration fiscale dispose de larges pouvoirs de contrôle et de sanction à l'égard du contribuable. En raison de son autorité étatique, elle peut intervenir dans la vie financière du contribuable à travers les contrôles fiscaux, les redressements et les sanctions. Face à cette puissance admirative, le juge fiscal voit parfois son rôle limité, ce qui réduit l'efficacité de la protection juridictionnelle du contribuable.

Le contentieux fiscal met en évidence les rapports complexes entre l'administration fiscale et le juge. Bien que le juge soit chargé de contrôler les actes de l'administration afin d'encadrer son pouvoir, ce contrôle demeure souvent limité dans la pratique. En république centrafricaine, l'autorité de l'administration fiscale reste prépondérante, ce qui peut affaiblir la crédibilité du juge et créer un climat de méfiance à l'égard de la justice fiscale.

En théorie, l'administration fiscale est soumise au contrôle juridictionnel comme toute autre administration. Toutefois dans les faits, elle tend parfois à s'affranchir de l'autorité du juge en privilégiant sa propre volonté au détriment de la légalité. Le Professeur Paul-Marie Gaudemet, par exemple, indiquera précisément que « *l'administration fiscale bien que juridiquement soumise au contrôle juridictionnel au même titre que les autres administrations, est loin d'être parfaitement contrôlée par le juge. Dans ses rapports avec le juge, le fisc ne fait pas preuve de la même soumission que les autres administrations* »[29].

Cette situation est également observée dans d'autres États africains, notamment en Côte d'Ivoire déplore le Président de la chambre du commerce : « *la résistance ou le refus d'exécuter les décisions d'annulation des actes administratifs que la Chambre Administrative est amenée à prononcer* [et qui] *risque d'entraîner la fin du contrôle juridictionnel de l'administration (…)* »[30]. Il ajoute, « *le recours à la justice devient illusoire si une décision juridictionnelle définitive et*

[29] Paul-Marie GAUDEMET, « Réflexions sur les rapports du juge et fisc », préc., pp. 127-128.
[30] Cette remarque fait plus particulièrement allusion au contrôle par le moyen de la procédure d'annulation des actes de l'administration pour excès de pouvoir, elle est néanmoins applicable au contentieux de l'impôt. Voir « le rapport de la CACS », p. 43.

exécutoire reste inappliquée au détriment de la partie la plus faible »[31]. Ainsi, les résistance de l'administration fiscale à l'égard des décisions du juge compromettent l'efficacité du contrôle juridictionnel et fragilisent la protection des contribuables.

Le contribuable peut se trouver dans l'incertitude face à une administration fiscale souvent dominante et à un juge limité [32] dans ces moyens de contrôle. En matière de contentieux administratif, le juge se borne généralement à annuler l'acte contesté sans pouvoir imposer directement son exécution à l'administration, comme le faisait déjà remarquer Achille Mestre[33], « *dans le contentieux de l'excès de pouvoir, le Conseil d'État se reconnaît seulement la possibilité de prononcer l'annulation de l'acte qui lui est déféré. Il revient à l'administration active d'en tirer les conséquences. L'arrêt d'annulation ne contient aucun ordre à l'égard de l'administration qui se trouve, ainsi placée dans une situation tout à fait privilégiée, étrangère à sa qualité de partie à l'instance. En pratique, l'administration reste libre d'exécuter ou non l'arrêt du Conseil d'État* ». Ainsi, malgré les condamnations prononcées, l'administration conserve parfois une large liberté d'action, pouvant retarder l'exécution des décisions ou recourir à des lois rétroactives pour limiter leurs effets.

Cette situation fragilise la sécurité juridique du contribuable et renforce le poids de l'administration fiscale, alors que le juge « *fût au-dessus de l'administration* »[34]. Les procédés de pression, tels que les menaces[35] de taxation d'office, d'imposition forfaitaire ou de pénalités, découragent souvent les contribuables de saisir le juge. En Centrafrique, le faible nombre de litiges fiscaux observé depuis plusieurs années illustre cette résignation [36] du contribuable face à la puissance de l'administration fiscale.

En revanche, même si le recours pour excès de pouvoir est de loin le moyen le plus utilisé en Centrafrique, cette voie de recours est rarement mise en œuvre en matière fiscale. Une objection consisterait toutefois à relever la spécificité du fisc, par rapport aux autres administrations, afin de justifier l'idée d'une crainte révérencielle du contribuable, l'empêchant d'initier une action contentieuse devant le juge, à l'encontre de l'administration, y compris par la voie du recours pour excès de pouvoir, régulièrement mise en œuvre.

---

[31] Voir « le rapport de la CACS », p. 44.
[32] Paul-Marie GAUDEMET, « Réflexions sur les rapports du juge et fisc », préc., p. 128.
[33] Achille MESTRE, Le Conseil d'État protecteur des prérogatives de l'administration : Études sur le recours pour excès de pouvoir, Paris, LGDJ, 1974, pp. 62 et s.
[34] Achille MESTRE, idem, p. 65 ; telle est également la position du Doyen Hauriou ; voir Note sous CE, 16 décembre 1908, Élections de Bouilh-Pereuilh, S. 1909, III, 65 (cité par Achille Mestre).
[35] [35] Paul-Marie GAUDEMET, « Réflexions sur les rapports du juge et du fisc », préc., p. 129
[36] François TERRÉ, Introduction général au droit, Dalloz, 7e éd., 2006, § 548.

Or, il n'y a pas de raison que l'administration inspire plus de frayeur sous son apparence en matière fiscale, qu'elle n'en inspirerait sous ses autres aspects. L'intimidation d'une administration puissante à l'égard du contribuable et parfois réfractaire au contrôle du juge, ne saurait suffire à prouver un défaut de saisine en matière de contentieux fiscal en Centrafrique. Il y a lieu par conséquent d'en relativiser la portée, bien qu'elle soit réelle. Ce d'autant plus que le contribuable est en principe, considéré dans ses rapports avec le fisc, non pas comme une cible, mais comme un usager de l'administration. Celle-ci étant amenée, en dépit des conflits susceptibles de les opposer, à « *informer, simplifier [et] protéger les droits* »[37] de cet usager tout particulier qu'est le contribuable. C'est d'ailleurs à l'impôt et non à l'administration que ce dernier se trouve *« assujetti »*[38]. Au demeurant, le défaut d'emprise du juge sur les décisions du fisc ou la défaillance de son intervention dans le contentieux fiscal, pourrait être une porte ouverte à l'arbitraire à l'égard du contribuable.

B- La restriction de rôle du juge face au contrat

En cas de désaccord entre l'administration fiscale et le contribuable, il n'est pas exclu que la contestation résulte notamment d'une question d'appréciation. Sur un point non élucidé d'une règle fiscale. Un contribuable même de bonne foi, pourrait avoir une approche différente de celle de l'administration. Cette dernière pourrait cependant y voir, un comportement caractérisé d'un abus de droit, et engager la procédure subséquente, sur le fondement des articles 300 à 303 du CGI centrafricain. C'est ainsi qu'en matière des taxes sur le transfert par exemple, des auteurs font remarquer que «*même sans intention d'évasion, il suffit que l'opinion de l'administration diverge de celle du contribuable en ce qui concerne le niveau adéquat de prix à pratiquer, pour que celle-ci procède à une proposition de rectification (sans préjudice à ce stade de la pertinence de son point de vue)* »[39]. Au demeurant, dans ses relations avec le contribuable, et en dépit des assurances susceptibles d'être données sur l'impartialité de l'administration et sur sa loyauté, une erreur d'appréciation ou d'interprétation ne pourra être considérée comme provenant du fisc. Il pèse ainsi sur le contribuable, une sorte de "présomption de faute ou de mauvaise foi" quant à ses appréciations ou interprétations auxquelles adhèrerait le fisc.

[37] Pierre LAVIGNE, « Le contribuable comme usager de l'administration fiscale », in L'administration fiscale, RFFP, n° 15, 1986, pp. 77-83 ;

[38] Contrairement à ce que semble insinuer par ailleurs le professeur Lavigne, en indiquant que « face à l'administration fiscale la qualité fondamentale du citoyen, normalement administré ou usager, prend la caractéristique spécifique de l'assujetti, contribuable (ou redevable) ».

[39] Pierre-Jean BOUVIER, Stéphane GELIN et alii, Prix de transfert : détermination des prix de transfert, prix de transfert et établissement stable, contrôle des prix de transfert, accords préalables sur les prix de transfert, Coll. Dossiers pratiques Francis Lefebvre, EFL, 2008, p. 12.

En République Centrafricaine, l'article 331 du CGIC prévoit toutefois que les pénalités peuvent être écartées lorsque le redressement résulte d'un différend d'interprétation du texte fiscal et que le contribuable prouve sa bonne foi. Le juge administratif apparait alors comme le garant de la légalité[40] et de l'équilibre entre l'administration et le contribuable. Cependant, le juge compétent en matière administratif, « *s'interdit de faire (…), aucun acte à propos duquel on puisse lui faire le reproche d'être substitué à l'administration* »[41]. On pourrait alors penser, qu'il protège les intérêts de l'administration, bien plus qu'il ne veille sur les intérêts du contribuable[42]. Cette situation entretient un équilibre procédural souvent défavorable au contribuable.

Le rapport Aicardi, traitant de l'égalité des droits de l'administration et des contribuables devant le juge de l'impôt, ne manquera pas de relever que « *le contribuable est placé par l'effet soit de la loi, soit de la jurisprudence dans une situation d'infériorité que rien ne justifie* »[43]. L'action contentieuse semble donc postuler un tort au contribuable, même si elle est à son initiative ; le juge est alors réduit à une fonction d'intercession, tel que perçu notamment par le professeur Barbieri qui indique que *« si le contrat est le trait d'union entre des personnes qui se rapprochent par accord de volontés, le juge est l'intercesseur indispensable lorsqu'un désaccord oppose deux sujets de droit, et que s'impose la nécessité de trancher leur différend en appliquant les règles de droit* »[44]. Cette thèse du "juge intercesseur" ne saurait cependant être admise dans le cadre du contentieux fiscal, en dépit du déséquilibre entre les forces en présence[45]. Il est vrai qu'« *il entre dans la mission du juge de concilier les parties* », selon les termes de l'article 21 du Code de procédure civile français. De même, aux termes des dispositions de l'article L. 211-4 du Code français de la justice administrative, « *dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les chefs de juridiction peuvent, si les parties en sont d'accord, organiser une mission de conciliation et désigner à cet effet la ou les personnes qui en seront chargées* ».

Cette faculté ne saurait s'analyser cependant comme une mission d'intercession auprès des parties. Le rôle d'intercession sied davantage à un avocat qu'au juge. Intercéder, c'est en effet,

---

[40] Jean RIVERO, « Le juge administratif : gardien de la légalité administrative ou gardien administratif de la légalité ? », in Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public, t. 2, juillet 1974, Paris, LGDJ, 1974, pp. 701-717.

[41] Achille MESTRE, Le Conseil d'État protecteur des prérogatives de l'administration : Études sur le recours pour excès de pouvoir, préc., p. 63.

[42] Louis FAVOREU, « Le Conseil d'État défenseur de l'Exécutif », in L'Europe et le droit : Mélanges en l'hommage à Jean Boulouis, Dalloz, 1991, pp. 237-255.

[43] Maurice AICARDI, L'amélioration des rapports entre les citoyens et les administrations fiscales et douanières, préc., p. 44.

[44] Jean-Jacques BARBIÉRI, La procédure civile, PUF, « Que sais-je ? », 1995, p. 3.

[45] Sur le rôle du juge, voir notamment, Georges WIEDERKEHR, « Qu'est-ce qu'un juge ? », in Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ?, Mélanges en l'honneur de Roger PERROT, Dalloz, 1996, pp. 575-586, qui indique que le juge est celui qui juge, il n'est pas le subordonné du législateur.

intervenir auprès d'une personne en faveur d'une autre personne qu'on sait ou croit en tort. Les implications de la présence insuffisante du juge dans le règlement du contentieux fiscal donnent lieu à un cercle vicieux, conduisant à expliquer les effets par les causes et vice-versa.

La préoccupation est d'autant plus légitime que, le rôle du conciliateur fiscal est clairement celui de « *dissuader le contribuable de saisir le juge de son litige, ou bien à l'encourager à se désister de l'instance qu'il a déjà engagée devant les tribunaux* »[46]. La terminologie utilisée en vue de mener l'action de prévention du contentieux incarnée par la mission du conciliateur, mérite une réflexion. En effet, dans la rubrique consacrée à cette action à travers le rapport sus-indiqué, il y est réservé un paragraphe intitulé« *défense du contentieux juridictionnel* ». Or « *défendre* », c'est « *empêcher, fermer la porte à, prohiber, proscrire* »[47]. N'y aurait-il pas là, sous le prétexte de la prévention du contentieux fiscal, la preuve d'une réelle volonté d'empêcher ou de fermer au contribuable la porte d'accès au juge, sachant qu'il s'agit pour lui d'un droit.

Conclusion

En somme, la résolution du contentieux fiscal accordant plus de place à des voies non juridictionnelles, il se trouve que le juge est mis à l'écart, de fait ou de droit. En effet, certaines des raisons qui conduisent à écarter le juge du règlement du litige, sont précisément des situations auxquelles donne lieu son éloignement. On pourrait aussi considérer que le juge n'étant pas pleinement impliqué dans le contentieux fiscal, à cause des autres voies de résolutions privilégiées ou encouragées par le règlement du litige, quand le contribuable ne se résigne pas.

En d'autres termes, si l'ensemble des moyens mis en œuvre pour éviter la judiciarisation des litiges en matière fiscale est présenté, sous des traits élogieux : « *notamment comme étant source de prévention du contentieux, moyen de rapprochement et de dialogue entre contribuable et fisc, procédé de désengorgement des tribunaux, facteur de simplification dans la résolution des conflits (…), c'est généralement en raison de certains inconvénients liés au mode juridictionnel de règlement du contentieux (lenteur, lourdeur et complexité notamment* »[48].

Cependant l'étude des limites du pouvoir du juge dans le règlement du contentieux fiscal révèle la complexité et la délicatesse des équilibres à maintenir entre les intérêts de l'État en matière de perception de l'impôt et les droits des contribuables à une justice équitable.

[46] Martin COLLET, Procédures fiscales, préc., p. 205.
[47] Dictionnaire des synonymes et des contraires, Larousse, 2009, p. 275
[48] Olivier FOUQUET, Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche, préc., pp. 55 et s.

Il est important de reconnaitre que les limites du pouvoir du juge dans le règlement du contentieux fiscal ne sont pas figées et peuvent évoluer en fonction des changements législatifs, des décisions de justice et des pratiques judiciaires. Enfin de compte, cette étude souligne l'importance d'une réflexion contenue sur les restrictions du pouvoir du juge dans le contentieux fiscal, afin de promouvoir l'équité, la légalité et la confiance dans le système fiscal.

La consécration du droit au développement des peuples autochtones au plan international.

Droits de l'homme et gouvernance démocratique

The international recognition of indigenous peoples' right to development.

Human rights and democratic governance

Par :

Evariste Parfait BAÏNDI-ZABO

Doctorant à l'Ecole Doctorale de la Faculté des sciences Juridique et Politiques.

Université de Bangui.

Résumé :

La république centrafricaine a ratifié, en Août 2010, la convention à ° 169 (c.169) de l'OIT sur les droits des peuples autochtones et tribaux, de venant de ce fait le 1ere Etat africain et de le 22eme au monde à ratifier ladite convention. Cette ratification, couplée au voté de la déclaration des Nations Unies, sur les droits des peuples autochtones. (UNDRIP) et autres mesures nationales, constitue l'expression d'une volonté politique de la république centrafricaine de donner une nouvelle dynamique à la promotion et à la protection des droites des peuplées autochtones. En 1992. La conférence des Nation Unies sur l'environnement et le développement, connue comme (sommet de la terre) se tint à Rio de de Janeiro. Elle créa les basas de l'Etablissement d'un certain nombre de convention et de processus internationaux tels que la convention la diversité biologique (CDB), La convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) et la commission pour le développement durable (CDD).Lun de ces résultats le plus important pour les peuplées autochtones, fut leur reconnaissance comme groupe majeur, qui leur donnait une participation politique au divers processus concernant le développement durable.

Mots clés : Droits de l'homme. La consécration du droit au développement des peuples autochtones au plan international.

Abstract:

In August 2010, the Central African Republic ratified ILO Convention No. 169 (C.169) on the Rights of Indigenous and Tribal Peoples, thereby becoming the first African country and the 22nd country worldwide to ratify this convention. This ratification, coupled with the adoption of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) and other national measures, reflects the Central African Republic's political will to give new momentum to the promotion and protection of the rights of indigenous peoples. In 1992, The United Nations Conference on Environment and Development, known as the "Earth Summit," was held in Rio de Janeiro. It laid the groundwork for the establishment of a number of international conventions and processes, such as the Convention on Biological Diversity (CBD), the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), and the Commission on Sustainable Development (CSD). One of the most significant outcomes for indigenous peoples was their recognition as a major group, which granted them political participation in various processes related to sustainable development.

Keywords: Human rights. The international recognition of indigenous peoples' right to development.

Introduction

Faisant partie intégrante des Etats dans lesquels il se trouve, les peuples autochtones doivent eux aussi bénéficier du développement et participer à sa réalisation. Mais, par leurs spécificités et leur identité à préserver, la problématique du développement des peuples des peuples Autochtones est sujette à des réelles controverses[1]. Ainsi, dans le souci de faire ressortir et d'étudier les enjeux et l'implication du développement pour cette catégorie de peuples, la contribution proposée, portant sur les peuples Autochtones (Pygmées AKA) dans la mise en œuvre des programmes de développement en République Centrafricaine trouve toute sa pertinence[2].

Le continent Africain peine encore à développer des politiques qui protègent les droits de communautés pygmées et qui leur assurent une vie digne[3]. Aussi, ces communautés continuent-elles à être victimes de discrimination de tous genres et des violations massives et répétées de leurs droits et intérêts. Et pourtant les pygmées sont reconnus dans la déclaration des droits des peuples Autochtones des Nations Unies comme des Autochtones[4].

Les peuples Autochtones font partie de la tranche de la population mondiale la plus pauvre. De ce fait, la communauté internationale toute entière lutte pour l'amélioration de leurs conditions de vie par le biais du développement[5].

En effet, le droit au développement, droit de la troisième génération est intimement lié à la lutte contre la pauvreté apparait comme la solution pour améliorer les conditions de vie des populations Autochtones en général et des pygmées Aka en particulier[6]. Toutefois, les textes internationaux qui consacrent le droit au développement au profit des peuples Autochtones n'exigent que les acteurs du développement intégrant pleinement la dimension liée à leur intégrité humaine dans la réalisation de leur développement, au même degré que celle ayant trait à l'accès au bien-être.

La République Centrafricaine reconnaît un droit du développement aux pygmées AKA en tant que citoyens Centrafricain. De ce fait, un certain nombre de prérogatives leur sont reconnues. Or, les pygmées AKA de par leurs particularités nécessitent une protection spatiale

---

[1] Jean-Christophe TAMISTER (dir), Dictionnaire des peuples. Larousse, Paris, 1998, 228 P.
[2] KOMBO YETILO (J). Le modèle Canadien de gouvernance Autochtones : portée et applicabilité dans le contexte des pygmées de la République Démocratique du Congo, mémoire en droit, 2014, P.2.
[3] Lire rapport du PNUD sur la pauvreté 200.
[4] Il s'agit entre autres de la charte des Nations Unies, la Déclaration Universelle des droits de l'homme, le Pacte International des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Déclaration sur le droit au développement.
[5] BERGE L-J-L « Equisse d'une approche méthodologique de la recherche juridique », (1996), R.R.J, P.1073 et S.
[6] Déclaration sur le droit au développement adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986.

pour que le droit au développement soit pleinement réalisé à leur profit. Sans cette protection, sa mise en œuvre devient difficile et partielle. En observant les pygmées AKA, l'on constate que la primauté est accordée à l'accès au bien-être négligeant de ce fait la dimension liée à leur dignité humaine.

Les conséquences immédiates sont l'acculturation qu'ils subissent et la dépendance qu'ils développement vis à vis des donateurs. La mise en œuvre du programme au développement au profit des pygmées AKA s'avère donc limitée, et nécessite que des réformes soient au plutôt adoptées pour que ce peuple puisse jouir du développement effectif, dans le respect de ses spécificités.

Dans bien des cas, considère à la fois comme un droit collectif et individuel, le droit au développement est assimilé à la troisième génération des droits de l'homme et comme tel, assez récent, trouve sa place dans le droit international au-delà des réserves des uns et de autres. Il en est de même pour ce qui concerne les peuples Autochtones, car le droit au développement à leur profit fait l'objet d'une considération sur le plan international d'une part et sur le plan national d'autre part.

I- LA CONSIDERATION DU DROIT AU DEVELOPPEMENT DES PEUPLES AUTOCHTONES AU PLAN INTERNATIONAL

De nombreux textes internationaux contiennent des dispositions relatives au droit développement concernant les peuples Autochtones. Il sera question de s'appuyer dans cette partie sur les textes contenant des dispositions spécifiques et pertinentes sur les peuples Autochtones auxquelles peuvent se prévaloir les pygmées AKA. Il s'agit en effet de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples Autochtones. La convention n°169 de l'OIT et la charte Africaine des droits de l'homme et des peuples. Ces textes normatifs définissent un ensemble de droits et de principes propres au développement Autochtones.

A- La participation des peuples Autochtones aux phases des programmes de développement.

La participation est un principe fondamental qui sous-tend le développement fondé sur les droits de l'homme[7]. Elle revêt une importance particulière pour les peuples Autochtones car ceux-ci sont le plus souvent exclus et marginalisés dans le processus de prise de décisions les concernant. Elle vise l'habitation, le développement des capacités, l'efficacité et l'efficience des peuples Autochtones en matière de développement[8].

[7] C'est le fait de les aider à prendre des mesures qui vont leur permettre de contrôler d'avantage leur avenir.
[8] Les gens apprennent d'avantage en faisant les choses par eux-mêmes. Si on les aides à planifier et gérer leurs propres affaires il y'a plus de chance que les résultats répondent mieux à leurs besoins. Le développement des capacités est donc un objectif important des approches participatives. C'est une condition préalable à la durabilité des initiatives de développement.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples Autochtones leur reconnaît le droit à la participation en ces thèmes : « Les peuples Autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, ils ont le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant… »[9]. Cela signifie que lors de l'élaboration et la définition des programmes de développement, phases pendant lesquelles les bases sont fixées, car les objectifs, les axes stratégiques d'action ainsi que les mécanismes de financement des programmes, etc sont déterminés, les peuples Autochtones doivent obligatoirement être intégrés en définissant eux-mêmes leurs priorités et en élaborant les stratégies permettant de les réaliser[10] : Ainsi, aucun programme de développement économique ou social né doit être définit ou élaborer sans la contribution et l'opinion déterminante des peuples Autochtones[11].

La convention n°169 de l'OIT complet les dispositions de la DDPA, en étendant la participation des peuples Autochtones à toutes les phases des programmes et projets de développement. Elle dispose en son article 7 alinéa 1, que « […]. En outre, les dits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement ». Dès lors, il ne suffit plus de les intégrer au cours des phases de définition et d'élaboration des programmes, mais il est impératif qu'ils soient impliqués lors de mise en œuvre et l'évaluation des programmes de développement. Bien plus, alinéa 2 place la participation comme « prioritaire dans les phases de développement économique d'ensemble des régions qu'ils habitent ». C'est montrer l'importance de la participation des peuples Autochtones, qui est déterminante pour que les programmes de développement aient un impact positif sur ces population.

En outre, la participation peut revêtir différentes formes et être d'intensité variable selon la nature de l'action et le rôle et responsabilités des personnes et groupes impliqués. C'est ainsi qu'il existe une classification des niveaux de participation qui permet d'évoluer le degré d'implication des populations aux phases des programmes de développement. On distingue quatre niveaux d'intensité de participation, détermination par la commission Européenne, qui ne s'excluent pas entre eux[12].

[9] La participation contribue à l'efficacité du projet. S'il existe une véritable participation aux activités et à la prise de décisions, il y'aura plus d'engagement et plus de chance d'atteindre les objectifs.
[10] Si des mesures opportunes peuvent être prises grâce à une approche participative, cela contribuera à améliorer l'efficience des opérations.
[11] Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples Autochtones, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 13 Septembre 2007.
[12] Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples Autochtones, OP cit, article 13.

a) **Le partage de l'information :** C'est le niveau minimum de la « participation » qui se limite généralement à tenir les gens informés. Il s'agit d'un flux d'informations à sens unique.

b) **La consultation :** Elle implique que le flux d'informations soit à double sens. Il d'un dialogue, mais ce dialogue n'influence pas nécessairement sur la prise de décision.

c) **La prise de décision :** La participation était un niveau supérieur lors que les individus ou des groupes (en particulier ceux qui sont généralement exclus) participent réellement à la prise de décision.

d) **La prise d'initiatives :** Le plus haut niveau de participation est atteint lorsque les gens prennent eux-mêmes la décision de mener de nouvelles activités. Le fait d'agir ainsi traduit un degré important de confiance en soi, d'exercice du pouvoir et l'acquisition de capacité de gestion.

Les acteurs du développement ont donc l'obligation d'impliquer les peuples Autochtones pour leur participation à toutes les phases des programmes les concernant. La participation est élément important du processus qui vise le consentement des populations Autochtones. Car avant d'entamer les premières étapes (définition et élaboration), il convient d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé.

Le consentement préalable, libre et éclairé. Le droit au consentement préalable, libre et éclairé des populations Autochtones revêt une grande importance car il permet de garantir les que les droits et intérêts des peuples Autochtones soient pris en compte et respectés.

Le prince du consentement préalable libre et éclairé prescrit que lors qu'un projet de développement prévu par un Etat, l'un de ses agents ou par un acteur privé est susceptible d'avoir des impacts sur les territoires, les ressources naturelles ou génétiques ou sur les connaissances traditionnelles d'un peuple Autochtone, cet Etat ou cet acteur privé doit obtenir le consentement préalable, libre et éclaire de ce peuple avant de réaliser le projet.

La Déclaration des Nations Unies sur les peuples Autochtones consacre ce principe en stipulant que : « Les Etat se concertent et coopèrent de bonne avec des peuples Autochtones intéresses par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives avant d'adopter et l'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner, afin d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé, donné librement et en connaissance de cause ». C'est dire que, avant d'entreprendre toute initiative les concernant, il faudrait s'assurer que l'on ait obtenu au préalable leur consentement qui a été donné de manière libre et éclairé. L'application de ce principe aux programmes et projet de développement destinés aux

communautés et aux peuples Autochtones est une condition préalable essentielle pour respect de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

L'importance du consentement libre préalable éclairé est réaffirmée à l'article 6 de la convention n°169 en termes de consultation des peuples Autochtones lorsqu'on envisage des mesures susceptibles de les toucher directement[13].

En effet, la consolidation y est présentée comme le moyen efficace d'obtenir le consentement des peuples Autochtones concernés. Mais au-delà de l'impératif de l'obtention du consentement en question, la convention n°169 indique le cadre dans le lequel la consultation doit se dérouler. Ainsi au 62 de l'alinéa 1 du même article, elle prévoit qu'il est nécessaire dans le cadre de la consultation de « mettre en place les moyens par lesquels les dites peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux de la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent : » Les peuples Autochtones doivent à la lumière de cet article, être à égalité avec les autres citoyens en ce qui concerne la prise de décision. Leurs avis doit être déterminant pour les projets à mettre en place.

Ce principe d'égalité rejoint des principes que doivent respecter les acteurs recherchant le consentement des peuples Autochtones. Ces principes sont énoncés dans un rapport des Nations Unies, qui les reprend tel que l'a défini l'instance permanente sur les questions Autochtones. Ainsi que le principe du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause suppose les points suivants[14] :

a) Il ne doit pas y avoir ni coercition, ni intimidation, ni manipulation ;

b) Le consentement doit être obtenu suffisamment longtemps avant toute autorisation ou début d'activité et les délais nécessaires aux processus Autochtones de consultation de recherche d'un consentement doivent être respectés ;

c) Il faut fournir des informations qui couvrent (au moins) les aspects ci-après : la nature, l'ampleur, l'évolution, la réversibilité et la portée de tout projet ou activité proposé ; la (les) raison(s) ou objectif(s) du projet ou de l'activité ; leur durée ; la localisation des zones des zones concernées ; une évaluation préliminaire des incidences économiques, sociales, culturelles et environnementales probables, y compris les risques potentiels et le partage juste et équitable des avantages, compte tenu du principe de précaution entre autres ;

[13] Commission Européenne. Lignes directrices : gestion du cycle de projet. Bruxelles, Belgique. 2004, P. 119.
[14] Rodolfo STAVENHAGEN, OP cit. par. 23

d) Les populations Autochtones doivent signaler quelles sont les institutions représentatives autorisées à donner le consentement au nom des populations ou communautés concernées, veillant à une représentation équilibrée entre les deux sexes et en tenant compte des vues des enfants et des jeunes, le cas échant ;

e) Les informations doivent être précises et présentées de manière accessible et compréhensible, notamment dans une que les populations Autochtones comprennent pleinement ;

f) La consultation doit se faire de bonne foi. Les parties doivent établir un dialogue leur permettant de parvenir à des solutions adaptées dans un climat de respect mutuel et de bonne foi sur la base d'une participation pleine et équitable.

La consultation exige du temps et un système efficace de communication entre les parties intéressées. Le principe du consentement libre préalable éclairé est donc capital pour la réalisation des programmes et politiques de développement, car sans le consentement des peuples Autochtones, les programmes de développement ne peuvent débuter. La participation des peuples Autochtones et consentement libre préalable éclairé constituent des droits fondamentaux en matière d'implication des peuples Autochtones dans la réalisation de leur développement. Et par ricochet, ce sont des droits qui font partie intégrante de l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme aux côtés de la considération des peuples Autochtones comme administrateurs de leur développement[15].

Le droit qu'ont les peuples Autochtones au contrôle sur leur développement est codifié dans les principaux textes internationaux, et considéré comme important pour la réalisation du droit au développement de ces peuples.

La convention n°169 prévoit que : « Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et bien-être spirituel et les termes qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre ». Cela signifie que, les peuples Autochtones doivent d'une part décider de leurs priorités de développement au travers des consultations, et de leur participation aux phases d'élaboration et de définition des programmes[16].

[15] La participation des peuples Autochtones et consentement libre préalable éclairé constituent des droits fondamentaux en matière d'implication des peuples Autochtones dans la réalisation de leur développement. Et par ricochet, ce sont des droits qui font partie intégrante de l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme aux côtés de la considération des peuples Autochtones comme administrateurs de leur développement

[16] Cela signifie que, les peuples Autochtones doivent d'une part décider de leurs priorités de développement au travers des consultations, et de leur participation aux phases d'élaboration et de définition des programmes

Mais ils ont d'autre part le droit d'exercer un contrôle sur le développement. Exercer un contrôle signifie que qu'ils le droit de surveiller attentivement le bon fonctionnement ou le bon état du processus de réalisation de leur développement. La Déclaration des droits des peuples Autochtones complète cette disposition, en apportant à l'article 23 la précision sur le moyen d'assure ce contrôle[17].

A cet effet, il est reconnu aux peuples Autochtones en ce qui concerne les programmes de développement, le droit autant que possible « de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions et des initiatives qui leurs sont propres.

Toutefois, l'expression « exercer autant que possible » qui revient dans les différents textes introduit une restriction potentielle non négligeable à l'exercice de ce droit[18]. Néanmoins, il revient aux gouvernements de prendre les mesures pour donner aux peuples Autochtones les moyens de développer les institutions et les initiatives permettant de contrôler et d'administrer les programmes de développement.

C'est dire en outre que les peuples Autochtones à aucun moment ne doivent avoir l'impression de subir le développement, mais ils doivent tout au long des processus de mise en œuvre des programmes, de donner leur point de vue et orienter au fur et à mesure les programmes en fonction de leurs propriétés au préalable définies. Cela permet de les placer au centre de leur développement, et assure que les effets des programmes mis sur pied seront positifs.

Par ailleurs, pour ce qui concerne le droit à l'établir des institutions politiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, l'article 5 de la Déclaration des droits des Peuples Autochtones (DDPA) prévoit que « Les peuples Autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridique, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'Etat. Mais comme le précise l'article 8(2) de la convention n° 169, les peuples Autochtones n'y ont que lors leurs coutumes et institutions «na sont pas compatible avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international »[19].

C'est montrer à suffisance l'importance du contrôle du développement au moyen des institutions établies par l'Etat.

---

[17] La Déclaration des droits des peuples Autochtones complète cette disposition, en apportant à l'article 23 la précision sur le moyen d'assure ce contrôle

[18]

[19] - Hélène PERRIN, « Les peuples Autochtones, à l'origine d'un renouveau du principe d'autodétermination » en la nouvelle question indigène : Les peuples Autochtones et ordre mondial, Paris l'Harmattan, 2005, P.261

Le respect du droit au contrôle sur leur développement économique, social et culturel va étroitement de pair avec le droit à l'autodétermination, dans le souci de les considérer comme administrateur de leur développement.

B- Le droit à l'autodétermination et à l'autonomie

Selon Hélène PERRIN, «l'autodétermination » comprend le préfixe grec auto qui signifie soi-même et le verbe déterminé qui renvoie dans un premier temps au fait de tracer des limites, puis par extension à celui de fixer, de décider. De ce fait, la notion d'autodétermination s'apparenterait à « un droit des peuples à disposer eux-mêmes des normes qui vont les régir ». C'est d'ailleurs sous cette formation que l'expression d'autodétermination est apparue dans le contexte international, comme le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

De nos jours, cette expression n'est plus reprise, dans les textes internationaux pour laisser la place à l'autodétermination. C'est ainsi que la Déclaration sur les droits des peuples Autochtones le consacre en son article 3 : Les peuples Autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel »[20].

A cette disposition, la charte africaine des droits de l'homme et des peuples Autochtones (CADHP) ajoute des éléments qualificatifs du droit à l'autodétermination sur lesquelles il convient de s'arrêter. En son article 20 elle stipule que : « Tout peuple a droit à l'existence. Tout peuple a un droit imprescriptible et inaliénable à l'autodétermination. Il détermine librement son statut politique et assure son développement économique et social selon la voie qu'il a librement choisie ». Par ces dispositions, la charte Africaine des droits de l'homme et des peuples réaffirme de manière forte le droit l'autodétermination qui est reconnu à tous peuples donc aux peuples Autochtones, de manière infini, ne pouvant être remis en cause ou ne pouvant être abandonné[21].

La convention n°169 ne traite pas spécifiquement du droit à l'autodétermination, mais concernant le développement et l'autodétermination, celle-ci se conçoit avant tout dans la possibilité que les peuples Autochtones ont de choisir le cadre le plus favorable à leur développement, dans l'attribution à ces peuples de compétences propres.

La déclaration sur les droits des peuples Autochtones va néanmoins plus loin en énonçant des prérogatives qui doivent impérativement se rattacher à l'autodétermination. Ainsi, il est prévu à l'article 4 « Les peuples Autochtones, dans l'exercice de leur droit à

[20] Voir l'article 7 qui énonce à ce sujet : « Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement […] et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre ».
[21] - Hélène PERRIN, OP cit, P.267.

l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes. » Cette clause introduit principalement le droit à l'autonomie qui désigne la faculté de se doter de ses propres normes et par extension par capacité de se gouverner soi-même. Toutefois, il convient de mentionner que l'autodétermination ne se conçoit que dans le respect des limites fixées à cette autonomie.

En effet, les Etats le plus souvent sont réticente face à ces dispositions, car elle sont mal interprétées et comprises comme accordant un droit unilatéral à l'autodétermination et une possible sécession à une partie spécifique de la population nationale, menaçant ainsi l'unité politique et l'intégrité territoriale de n'importe quel pays. Mais en réponse à cette crainte, la commission africaine des droits de l'homme et des peuples recommande que les articles 3 et 4 de la Déclaration des peuples Autochtones soient interprétés en tenant compte de l'article 46 de même Déclaration qui garantit l'inviolabilité de l'intégrité des Etats nations[22].

De même, dans sa jurisprudence y relative, la commission, saisie de communications et des plaintes revendiquant la jouissance de ce droit à l'intérieur des Etats parties à la Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples constamment souligné que ces peuples peuvent exercer leur droit à l'autodétermination selon toutes formes et variantes compatibles avec l'intégrité territoriale des Etats parties[23]. L'autodétermination et l'autonomie des peuples doivent donc s'exercer à l'intérieur des frontières nationales inviolables d'un Etat en tenant dûment compte de la souveraineté de l'Etat-nation.

Enfin, il convient de mentionner que le droit à l'autodétermination et à l'autonomie est un droit englobant dans ses applications, car relativement aux peuples Autochtones, il est compris comme contenant une série de prérogatives à la pleine participation à la vie nationale, au respect du principe de consentement préalable libre et éclairé, le droit à une autogestion locale, le droit à une reconnaissance en vue de la consultation pour l'élaboration des lois et programmes qui les concernent, à une valorisation de leurs structures et modes de vie traditionnels ainsi que la liberté de préserver et promouvoir leur culture[24].

---

[22] - Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples avis juridique de la commission Africaine des droits de l'homme et des peuples sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples Autochtones 41ème session ordinaire, Acra-Ghana, Mai 2007 P2r.17.

[23] - L'article 46 de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples Autochtones, dispose « qu'une disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant un individu, un droit quelconque se livré à une acticité ou d'accomplir un acte contraire à la charte des Nations Unies ».

[24] - Voir communication n°75/92 (1995)-congrès du peuple Katangais C/Zaïre 8ème rapport annuel d'activités de la Commission Africain des droits de l'homme et des peuples.
Banque mondiale, application de la direction opérationnelle 4.20 sur les peuples Autochtones 2003.

Il est aisé de constater l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme adoptée par les Nations Unies place les peuples Autochtones au centre de leur développement. Ils sont considérés de prime abord comme les sujets du droit au développement. De ce fait, ils doivent non seulement être impliqués dans les programmes de développement, mais aussi, gérer et administrer ces programmes. Mais le droit international place également les peuples Autochtones comme objet du droit au développement, c'est-à-dire comme bénéficiaires des programmes qui en découlent. Les peuples Autochtones doivent bénéficier du développement et des droits y rattachés à la suite de leur participation, à la réalisation de celui-ci[25]. Les textes internationaux mettent largement l'accent sur le bénéfice qui doit leur revenir. Ils présentent à cet effet le développement ayant pour l'objectif l'amélioration des conditions de vie des peuples Autochtones[26].

Les rapports présentent la situation des peuples autochtones dans le monde et en Afrique en particulier font état des conditions précaires dans lesquelles ils vivent. La Banque Mondiale estime qu'ils représentent environ 5% de la population mondiale, mais 15% des personnes vivant dans la pauvreté. Ils ont atteint un seuil de pauvreté extrême suscitant par la préoccupation de la communauté Internationale. La réduction de la pauvreté devient dès lors l'objectif ultime de la plupart des stratégies de développement nationales et internationales, notamment celles financées par les donateurs et prêteurs bilatéraux et multilatéraux. Or l'amélioration des conditions de vie souhaitée par la communauté internationale ne trouve pas de réponse satisfaisante qu'à travers les programmes de développement mis sur pied. Mais comme mentionné plus haut, le développement englobe plusieurs aspects. C'est fort de ce constat que les textes internationaux prônant de l'amélioration des conditions de vie précisent à chaque fois les plans dans lesquels doivent s'effectuer le développement c'est le cas de la commission Africaine, des Droits de l'homme et des peuples ; qui on son article 22 dispose que : « Tous les peuples ont droit à leur développement économique , social et culturel »

De manière plus spécifique, l'article 21 (1) de la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples autochtones prévoit que les Peuples autochtones ont droit à « l'amélioration de leur situation économique et sociale notamment dans les domaines de l'éducation de l'emploi, de la formation et de la reconversion professionnelle, du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale ». Cet article est important, car il donne

[25] - L'article 46 de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples Autochtones, dispose « qu'une disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant un individu, un droit quelconque se livré à une acticité ou d'accomplir un acte contraire à la charte des Nations Unies ».

[26] - Voir communication n°75/92 (1995)-congrès du peuple Katangais C/Zaïre 8ème rapport annuel d'activités de la Commission Africain des droits de l'homme et des peuples.
Banque mondiale, application de la direction opérationnelle 4.20 sur les peuples Autochtones 2003.

des axes pouvant servir à orienter les programmes de développement. Ces constituent l'essentiel des besoins des peuples autochtones en ce qui [27]

Concerne leur développement dans le cadre de la participation à la lutte contre la pauvreté.

Pourtant , la DDPA ne se limite pas là et va un peu plus loin à l'alinéa 2 , en invitant les Etats à prendre les mesures « efficaces » et au besoin « spéciales », pour assurer « une amélioration continue de la situation économique et sociale des peuples autochtones » C'est – à – dire que l'amélioration qui doit impérativement s'opérer ne doit pas être ponctuelle , mais doit se faire sur une période indéfinie et de manière constante et ininterrompue. De plus, la DDPA recommande dans le cadre de l'amélioration d'accorder une attention particulière aux différents groupes de personnes vulnérables, à savoir : les anciens, les femmes, les jeunes, les enfants et les personnes handicapées autochtones.

II- LA LUTTE POUR LA REDUCTION DE LA PAUVRETE

« L'amélioration des conditions de vie des peuples autochtones revêt une telle importance, qu'elle est qualifiée aux côtés de leur participation et leur coopération, de prioritaire dans les plans de développement économique d'ensemble dans les régions qu'ils habitent ». De plus, elle est associée dans cet article à l'amélioration de travail des peuples intéressés et de leur niveau de santé et d'éducation, les faisant percevoir une fois de plus comme étant des aspects phares du développement. La convention n° 169 recommande enfin dans ce même article que, les projets particuliers de développement des régions des peuples autochtones soient également conçus de manière à promouvoir une telle amélioration.

Tout ce qui précédé démontre la place primordiale qui est réservée à l'amélioration des conditions[28] de vie dans la mise en œuvre du droit développement. Toutefois, cette nécessaire amélioration ne saurait pas être effective que si les peuples autochtones entrent en possession des bénéfices découlant des programmes de développement de manière égale et dans le respect de leur identité et de leurs spécialités. La particularité du développement des peuples autochtones est qu'il doit se faire dans le respect de leur identité et de leurs spécificités et du fait des nombreuses discriminations dont – ils sont l'objet, dans l'égalité la plus totale.

---

1 Banque mondiale. Application de la directive opérationnelle 4 .20 sur les peuples autochtones, 2003

[28] DDPA, cit, art. 21 (2).

30 – convention n° 169, Op cit, art 7 (2)

31 – l'Article 2 de la DDPA dispose que : « Les peuples autochtones, peuples et individus, sont libres et égaux à tous les autres et ont le droit de ne faire pas l'objet, dans l'exercice de leurs droits d'aucune forme des discriminations fondée en particulier, sur leur origine ou leur identité autchtones »

Le principe d'égalité est consacré par l'article 19 de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des peuples (CADHP) qui stipule que : « Tous les Peuples sont égaux ; ils jouissent de la même dignité et ont les mêmes droits. Rien ne peut justifier la domination d'un peuple sur un autre. » Ainsi, même s'il arrive que les peuples autochtones bénéficient conjointement des retombées des programmes de développement avec les peuples bantous, le partage entre les différents peuples doit se faire de manière équitable et comme le précise les articles 2 et 21 de la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des peuples autochtones (DDPA), « Sans discrimination d'aucune sorte ». Cette égalité est affirmée de nouveau dans la convention n° 169 en son article 2 (2) (1) qui demande aux Etats de mettre en place une action qui vise entre autres à « Assurer que les membres des dits peuples bénéficient , sur un pied d'égalité , des Droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population ; » c'est-à- dire que tous les niveaux de réalisation du développement , les peuples autochtones doivent jouir des mêmes prérogatives qui ont été reconnues aux autres. Mais pour ce qui concerne le développement, le principe d'égalité dans le bénéfice est complémentaire avec le respect de l'identité et des spécificités.

La commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) reprend cela dans son article 22 (1) qui dispose que « Tous les peuples ont droit à leur développement économique, social et culturel, dans le respect de leur liberté et de leur identité et à la jouissance égale du cadre patrimoine commun de l'humanité ». Ainsi, dans le cadre du développement, les peuples ont le droit de réclamer que ce dernier soit réalisé dans le respect de leur identité et de leurs spécificités.

Il en va de même pour les peuples autochtones qu'il bien plus que les autres, ont le réel besoin de préserver leurs spécificités et ce qui constitue leur identité. Et cela n'est pas possible que s'il leur ait laissé le soin de décider des priorités de leur développement. Cela permettrait que l'amélioration des conditions de vie escomptée soit en adéquation avec leurs spécificités et leur identité qui constituent leur culture. C'est sans doute dans le souci de protection de cette culture que la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des peuples autochtones prévoit à l'article 8 (1) que :

« Les autochtones peuples et individus, ont le droit de ne pas subir d'assimilation forcée ou de destruction de leur culture ». Cette disposition montre que la culture des Peuples autochtones est des plus importantes dans la lutte pour accès au bien-être.

De ce fait, elle doit être préservée et doit servir de base pour la réalisation du développement. Les dispositions précitées rejoignent étroitement le troisième objectif du programme d'action de la deuxième décennie internationale des peuples autochtones. Celui-ci

consiste à « Redéfinir les politiques de développement afin qu'elles soient fondées sur le principe d'équité et culturellement acceptables, en représentant notamment la diversité culturelle et linguistique des peuples autochtones ». Cet objectif démontre une fois de plus l'importance de l'égalité et du respect des spécifiés des peuples autochtones. Mais l'on y comprend aussi que c'est au cours des phases de définition des programmes que l'orientation de ceux-ci se fait dans le respect des spécificités et du principe d'égalité. Les programmes qui ne prennent pas en considération ces critères et ces droits, doivent être redéfinis.

Les bénéfices que les peuples autochtones doivent tirer des programmes et les projets de développement doivent immanquablement contribuer à l'amélioration de leurs conditions de vie sur les plans économique, social et culturel.

Toutefois pour que le but de l'améliorer soit atteint, il faudrait que les retombées des programmes soient partagées de manière égale et équitable entre les Peuples autochtones et les autres peuples impliqués dans ces programmes. Bien plus les programmes de développement ne doivent pas être réalisés dans le strict respect de leur identité et de leurs spécificités. Pourtant, les textes internationaux ne s'y arrêtent pas. Ils énoncent en plus , des préalables au droit au développement dans le souci de faire bénéficier efficacement aux peuples autochtones des retombées des actions de développement. Dans le but de faire bénéficier aux peuples autochtones de l'essentiel du développement, il contient de prime abord de réaliser des études d'évaluation de l'impact des projets puis de grandir aux peuples autochtones le droit sur les terres, territoires et ressources.

A- La réalisation des études d'impact des projets

Le principe veut qu'avant la mise en œuvre de toute activité de développement des études doivent être menées pour évaluer l'incidence sociale, spirituelle culturelle et environnementale que celle – ci pourrait avoir. Ceci dans le but d'éviter l'impact négatif des projets sur les peuples autochtones, qui pourraient se retrouver détruits au lieu de voir leurs conditions de vie s'améliorer.

La convention n° 169 est très explicite à ce sujet, en précisant à l'article 7 (3) que : « Les gouvernements doivent faire en sorte que, s'il y'a lieu des études soient effectuées en coopération avec les peuples intéressés, afin d'évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et sur l'environnement que les activités de développement prévues pourraient avoir sur eux. Les résultats de ces études doivent être considérée comme un critère fondamental pour la mise en œuvre de ces activités ». Selon cet article, il revient aux gouvernements la tâche de faire en sorte que les études d'impact soient réalisées, dans le but de prévenir des incidences négatives découlant des projets sur les principaux plans qui caractérisent la vie des peuples autochtones.

Une chose important à retenir dans cet article c'est que la mise en œuvre des projets doit – être conditionnée par les résultats des études d'impact. Celles-ci doivent être présentées aux peuples concernés lors des premières phases de consultation, dans un souci de transparence et d'obtention d'un consentement éclairé. Néanmoins, l'expression « S'il y'a lieu » apporté une restriction à l'étendue de l'obligation de réaliser les études d'impact. En effet des études doivent être menées pour tous les projets qui concernent de près ou de loin les peuples autochtones. Or cette expression laisse libre cours à des interprétations de mauvaise foi de la part des acteurs du développement des peuples autochtones.

B- La déclaration des Nations Unies sur les Droits des peuples autochtones (DDPA)

Cette déclaration ne traite pas des études d'impact de manière spécifiques, mais protège des droits spécifiques pouvant s'y rapporter. A l'article 11 par exemple, elle protège s traditions culturelles et les coutumes. A l'article 25, leurs liens spirituels particuliers les terres et les territoires. Et à l'article 29, elle garantit aux peuples autochtones le droit à la protection de leur environnement.

En protégeant ces différents aspects de la vie des peuples autochtones la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des peuples autochtones (DDPA) invite les gouvernements à tout mettre en œuvre dans l'optique de rendre effective cette protection. Or, celle – ci ne peut pas être garantie que par la réalisation des études d''impact des projets sur la vie des peuples autochtones. Ce n'est pas que par elle que tous les droits précités peuvent efficacement être protégés et donc garantis aux peuples autochtones.

Par ailleurs , la septième conférence des parties à la convention sur la diversité biologique a adapté le document intitulé AKWE : Kon lignes directrices facultatives pour la conduite d'études sur les impacts culturels , environnementaux et sociaux des projets d'aménagement ou des aménagements susceptibles d'avoir un impact sur des sites sacrés et sur des terres ou des eaux occupées ou utilisées traditionnellement par des communautés autochtones et locales. Ces lignes directrices sont un grand apport pour la communauté Internationale, par ce qu'elles offrent un cadre dans lequel des Etats et les autres acteurs du développement peuvent se référer pour mener et organiser les études d'impacts. De plus, les études sur ces impacts contribueront à prévenir les conséquences éventuellement négatives des projets de développement sur les modes de subsistance des communautés autochtones.[29]

[29] Les lignes directrices Akwé : kon pouvant être consultées à l'adresse suivante : http// www ebd. Int/ Publications / akwé

Conclusion

Concernant la mise en œuvre de la consécration du droit au développement des peuples autochtones au plan international il est important que les mesures d'atténuation des risques négatifs tels que la non intégration des peuples autochtones dans le processus des projets de développement et le manque de dialogue intercommunautaire et gestion participatives : bref tout ce qui concerne le volet citoyenneté soit pérennisé et intègres dans une stratégie nationale à mettre en place . Tout cela dans la perspectives d'une intégration totale des communautés non seulement pygmée, mais aussi les peuples.

Le droit international humanitaire en République centrafricaine : bilan, défis et perspectives pour une meilleure protection des populations civiles

International Humanitarian Law in the Central African Republic: Assessment, Challenges, and Prospects for Better Protection of Civilians

Par :

Jean Yvon Serge KOUZOUNDJI

doctorant en 4éme année de thèse en droit international à l'Université de Bangui

jkouzoundji@yahoo.com

Résumé :

Cette étude analyse la mise en œuvre du droit international humanitaire (DIH) en République centrafricaine en dressant un bilan contrasté entre les acquis juridiques et la réalité du terrain, tout en explorant les défis et les perspectives pour protéger les populations civiles. Le bilan met en évidence des avancées notables, notamment la ratification de la quasi-totalité des grands traités internationaux et régionaux, le maintien d'une coopération active avec les organisations humanitaires, la formation progressive des forces de sécurité et une avancée historique dans la lutte contre l'impunité grâce à l'action de la Cour pénale spéciale et des tribunaux nationaux. Cependant, ces acquis se heurtent à de graves insuffisances : violations massives et quotidiennes des règles du DIH, attaques ciblées et violences sexuelles contre les civils, déplacements forcés massifs et persistance d'une large impunité dans les zones échappant au contrôle de l'État.

Ces difficultés s'expliquent par des défis majeurs d'ordre sécuritaire, institutionnel et judiciaire. Le pays fait face à une prolifération de groupes armés volatils, à une autorité étatique fragile dans l'arrière-pays, à des entraves logistiques et sécuritaires entravant l'accès humanitaire, ainsi qu'à des obstacles procéduraux considérables pour enquêter et juger les crimes en période de conflit, aggravés par l'insomnie des témoins et la méconnaissance générale des règles humanitaires.

Pour surmonter ces obstacles, l'étude propose des perspectives d'amélioration articulées autour de deux axes : d'une part, le renforcement du cadre juridique et institutionnel par l'harmonisation des lois pénales, le soutien logistique aux juridictions, l'intensification de la coopération judiciaire transfrontalière et la formation militaire continue ; d'autre part, la consolidation de la protection directe des civils par la mise en place de systèmes d'alerte précoce, le dialogue humanitaire avec les groupes armés, l'implication active des communautés locales à travers des comités de paix, et une synergie renforcée entre l'État, la MINUSCA et les acteurs humanitaires.

Abstract:

This study analyzes the implementation of international humanitarian law (IHL) in the Central African Republic by presenting a mixed picture of the legal framework and the reality on the ground, while exploring the challenges and prospects for protecting civilian populations.

The assessment highlights notable progress, including the ratification of nearly all major international and regional treaties, the maintenance of active cooperation with humanitarian organizations, the gradual training of security forces, and a historic breakthrough in the fight against impunity thanks to the work of the Special Criminal Court and national courts. However, these achievements are offset by serious shortcomings: massive and daily violations of the rules of international humanitarian law (IHL), targeted attacks and sexual violence against civilians, massive forced displacement, and the persistence of widespread impunity in areas outside state control.

These difficulties stem from major security, institutional, and judicial challenges. The country faces a proliferation of volatile armed groups, fragile state authority in the hinterland, logistical and security constraints hindering humanitarian access, as well as considerable procedural obstacles to investigating and prosecuting crimes committed during the conflict, compounded by witness reluctance and a general lack of awareness of humanitarian rules.

To overcome these obstacles, the study proposes avenues for improvement centered on two main areas: first, strengthening the legal and institutional framework through the harmonization of criminal laws, logistical support for the courts, intensified cross-border judicial cooperation, and ongoing military training; second, strengthening the direct protection of civilians through the establishment of early warning systems, humanitarian dialogue with armed groups, the active involvement of local communities through peace committees, and enhanced coordination between the government, MINUSCA, and humanitarian actors.

Introduction

Au cœur de l'Afrique, la République centrafricaine (RCA) est le théâtre, depuis de longues années, de crises militaro-politiques à répétition. Ces conflits récurrents, marqués par l'émergence de groupes armés non étatiques, des affrontements intercommunautaires et des violences ciblées, ont plongé le pays dans une instabilité chronique. Malheureusement, ce sont les populations civiles qui paient le plus lourd tribut de cette violence, subissant quotidiennement des atteintes graves à leurs droits fondamentaux, des déplacements massifs et des violations flagrantes des règles les plus élémentaires régissant la conduite des hostilités.

Droit international humanitaire (DIH) : Également appelé droit des conflits armés, il désigne l'ensemble des règles qui, pour des raisons humanitaires, cherchent à limiter les effets des conflits armés. Il protège les personnes qui ne participent pas ou ne participent plus aux combats (les civils, les blessés, les prisonniers de guerre) et restreint les moyens et méthodes de guerre.

Conflit armé : Situation caractérisée par le recours à la force armée entre États ou par des affrontements armés prolongés entre les autorités étatiques et des groupes armés organisés, ou entre de tels groupes au sein d'un territoire.

Populations civiles : L'ensemble des personnes qui ne sont ni membres des forces armées ni combattants, et qui doivent bénéficier d'une protection générale contre les dangers résultant des opérations militaires.

Malgré la ratification par la République centrafricaine des principaux instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs à la protection des droits humains et du DIH combinée à la présence d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies la réalité sur le terrain demeure alarmante. Les exactions commises contre les civils, les entraves à l'action humanitaire et l'impunité quasi totale des auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité posent la question cruciale de l'effectivité de ces normes protectrices.

Intérêt scientifique : Cette étude contribue à la réflexion doctrinale sur l'application du DIH dans les contextes de fragilité étatique et de conflits asymétriques, où le contrôle territorial est fragmenté entre l'État et divers seigneurs de guerre.

Intérêt pratique : Elle offre des pistes concrètes aux décideurs politiques, aux institutions judiciaires nationales et internationales, ainsi qu'aux organisations humanitaires pour améliorer la mise en œuvre des normes de protection et lutter contre l'impunité en RCA.

Dès lors, la question centrale qui guide cette réflexion s'articule ainsi : Dans quelle mesure le droit international humanitaire est-il effectivement appliqué en République

centrafricaine et quelles réformes permettraient de renforcer la protection des populations civiles ?

L'application du DIH en République centrafricaine se heurte à des obstacles structurels majeurs, notamment la faiblesse de l'appareil judiciaire étatique, la prolifération des groupes armés et l'absence de culture de respect des normes humanitaires. Toutefois, le renforcement de la justice pénale nationale (couplée à la Cour pénale spéciale), la sensibilisation des belligérants et l'amélioration de la coordination entre acteurs étatiques et humanitaires constituent des leviers essentiels pour garantir une meilleure protection des populations civiles.

Pour mener à bien cette recherche, la méthodologie adoptée repose sur une triple approche :

L'approche juridique : Permettant l'analyse exégétique des conventions internationales, de la législation pénale centrafricaine et de la jurisprudence pertinente.

L'approche analytique : Visant à décrypter les causes et les mécanismes des violations du DIH sur le terrain.

L'approche documentaire : Fondée sur l'exploitation des rapports des organisations internationales (ONU, CICR) et des ONG de défense des droits humains.

Pour répondre à cette problématique, notre démarche s'articulera autour de deux axes principaux : dans un premier temps, nous ferons un bilan de l'application du droit international humanitaire et mettrons en lumière les défis majeurs entravant la protection des civils (I) ; dans un second temps, nous explorerons les perspectives et réformes institutionnelles, juridiques et opérationnelles indispensables pour bâtir un véritable bouclier protecteur en faveur des populations vulnérables (II).

I- L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE : CADRE JURIDIQUE ET BILAN

L'analyse de l'effectivité du droit international humanitaire (DIH) au sein d'un État en proie à des crises chroniques nécessite, par une exigence méthodologique impérative, l'examen préalable de son armature normative et de la réalité de sa mise en œuvre pratique. En République centrafricaine (RCA), la question de la protection des populations civiles ne relève pas d'une simple abstraction théorique, mais constitue un enjeu vital d'une acuité dramatique. Depuis son accession à l'indépendance, et de manière plus prononcée au cours des deux dernières décennies, le territoire centrafricain a basculé dans une spirale de violences militaro-politiques caractérisées par l'effritement progressif de l'autorité étatique, la prolifération de factions armées aux motivations hétérogènes et la récurrence de déchirements intercommunautaires.

Dans ce paysage de désolation où la belligérance s'affranchit fréquemment des codes traditionnels de la guerre, le droit international humanitaire s'impose comme le dernier rempart normatif destiné à préserver l'humanité de la folie destructrice des combats. Pourtant, l'étude de l'application de ces normes en terre centrafricaine révèle un paradoxe saisissant : d'un côté, un État officiellement engagé sur la scène internationale, signataire de la quasi-totalité des instruments universels et régionaux de protection, et doté d'un arsenal législatif interne de plus en plus sophistiqué ; de l'autre, une population civile abandonnée à une vulnérabilité extrême, subissant quotidiennement des atteintes massives à son intégrité physique et psychologique.

Dès lors, pour comprendre les mécanismes et les dysfonctionnements qui régissent cette protection, il est indispensable de disséquer, dans un premier temps, les fondements juridiques nationaux et internationaux sur lesquels elle s'appuie, et de dresser, dans un second temps, un bilan lucide et nuancé de leur concrétisation sur le terrain. Cette démarche permettra de mesurer l'écart persistant entre la consécration formelle des droits et leur respect effectif, posant ainsi les jalons analytiques indispensables à la compréhension de la crise humanitaire centrafricaine.

A- Les fondements juridiques de la protection des populations civiles

L'examen de l'effectivité de la protection des populations civiles en période de conflit armé ne saurait s'affranchir d'une analyse rigoureuse et structurée du cadre normatif qui lui sert de socle. En République centrafricaine, à l'instar de tout État souverain confronté à des crises internes d'une grande intensité, la sauvegarde des non-combattants obéit à un édifice juridique pluridimensionnel. Cet édifice ne se limite pas à la simple juxtaposition de textes abstraits ; il constitue un ensemble cohérent de prescrits obligatoires, d'obligations coutumières et d'engagements volontaires conçus pour humaniser la violence des armes et circonscrire les excès des belligérants dans des limites tolérables pour la conscience universelle.

La complexité du paysage conflictuel centrafricain caractérisé par la coexistence de forces armées régulières, de forces bilatérales ou multilatérales de maintien de la paix, et d'une multitude de groupes armés non étatiques aux contours mouvants exige de mobiliser des sources juridiques d'une grande diversité. D'une part, le droit international humanitaire (DIH) conventionnel et coutumier fournit le référentiel universel s'imposant à l'ensemble des parties en présence, indépendamment de leur nature juridique ou de la reconnaissance formelle de leur belligérance. D'autre part, l'ordre juridique interne de la République centrafricaine, à travers sa Constitution, ses codes répressifs et ses structures institutionnelles, matérialise la volonté souveraine de l'État de s'approprier ces normes internationales pour les transformer en droit positif exécutoire et répressif.

Dès lors, cette première section se propose de cartographier avec exhaustivité cet ensemble normatif en deux temps analytiques distincts. Il s'agira, dans un premier temps, de mettre en lumière les sources internationales applicables en République centrafricaine, en explorant la portée contraignante des Conventions de Genève, de leurs Protocoles additionnels, du droit international coutumier ainsi que des instruments régionaux pertinents. Dans un second temps, l'analyse s'attachera à scruter le cadre juridique national de mise en œuvre, en interrogeant la hiérarchie des normes constitutionnelles, l'évolution du droit pénal interne face aux crimes internationaux et l'architecture institutionnelle chargée de veiller à l'application effective de ces dispositions protectrices sur le territoire national.

1- Les sources internationales applicables en République centrafricaine

Les Conventions de Genève de 1949

Le socle fondamental sur lequel repose l'architecture de la protection des populations civiles en République centrafricaine trouve son expression la plus achevée dans les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949. L'État centrafricain, en accédant à la souveraineté internationale, est devenu partie à ces instruments fondateurs par le jeu de la succession d'États et des ratifications subséquentes, s'engageant ainsi solennellement à respecter et à faire respecter les dispositions qui y sont consignées en toutes circonstances. Dans le contexte spécifique des crises centrafricaines, caractérisées le plus souvent par des affrontements armés non internationaux opposant les forces gouvernementales à des factions rebelles ou divers groupes armés disséminés à travers le territoire, c'est avant tout l'Article 3 commun aux quatre Conventions de Genève qui revêt une importance cardinale. Cet article constitue, en lui-même, un véritable "mini-traité" à l'intérieur des conventions, fixant un plancher minimal d'obligations impératives que toutes les parties au conflit, qu'elles soient étatiques ou insurrectionnelles, sont tenues d'observer sans aucune condition de réciprocité.

Par cette disposition, le droit international humanitaire interdit formellement, en tout temps et en tout lieu, les atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle, et notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, la torture et les tortures psychologiques. Il proscrit également la prise d'otages, les atteintes à la dignité des personnes en particulier les traitements humiliants et dégradants, ainsi que les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti de toutes les garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés.

Au-delà de ce seuil minimal, l'IVe Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre édicte des règles détaillées régissant le sort des populations

prises dans la tourmente des hostilités. Elle impose aux belligérants l'obligation absolue de distinguer à tout moment entre la population civile et les combattants, ainsi qu'entre les biens civils et les objectifs militaires, ne dirigeant des attaques que contre ces derniers. En République centrafricaine, où les populations rurales et urbaines font fréquemment l'objet d'amalgames ou de représailles collectives de la part de belligérants s'affranchissant délibérément de toute éthique militaire, le rappel constant et l'invocabilité de ces dispositions conventionnelles demeurent le premier rempart contre l'arbitraire et la barbarie. L'application rigoureuse de ces textes s'avère donc indispensable pour assigner des limites juridiques infranchissables aux porteurs d'armes et conférer aux civils le statut de sujets protégés du droit international[1].

Les Protocoles additionnels de 1977

Si les Conventions de Genève de 1949 ont posé les jalons historiques de la protection humanitaire, l'évolution de la typologie des conflits armés au cours de la seconde moitié du XXe siècle a mis en évidence des lacunes substantielles, notamment en ce qui concerne la protection des populations civiles dans les guerres civiles et les conflits asymétriques. C'est précisément pour combler ces insuffisances textuelles et adapter le droit aux réalités des combats modernes que la communauté internationale a adopté, le 8 juin 1977, les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève. Pour la République centrafricaine, l'adhésion à ces instruments majeurs représente une étape décisive dans l'internalisation des standards internationaux de protection, venant parfaire l'édifice normatif amorcé en 1949.

Le Protocole additionnel II, qui s'applique spécifiquement aux conflits armés non internationaux se déroulant sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés, revêt une résonance particulière dans le contexte centrafricain. Contrairement à l'Article 3 commun qui énonce des principes généraux sous une forme synthétique, le Protocole II développe et complète ces garanties fondamentales en leur conférant une précision chirurgicale. Il réaffirme et renforce l'interdiction absolue des actes portant atteinte à la vie, à la santé et au bien-être physique ou mental des personnes, en prohibant explicitement les châtiments corporels, le travail forcé, le pillage et les menaces de commettre de tels actes. De surcroît, il accorde une attention particulière à des catégories de populations d'une vulnérabilité accrue, telles que les enfants, en interdisant leur recrutement au sein des forces ou des groupes armés et en garantissant leur scolarisation et leur prise en charge dans les zones de turbulence.

[1] Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Genève, CICR, pp. 34-39.

Sur le plan de la conduite des hostilités et de la protection des biens indispensables à la survie, le Protocole II introduit des innovations juridiques fondamentales qui font cruellement défaut dans les affrontements quotidiens observés en RCA. Il pose le principe sacro-saint de la protection de la population civile contre les dangers découlant des opérations militaires, interdisant formellement de faire de la population civile elle-même ou de civils individuels l'objet d'attaques. Sont ainsi proscrites les actes ou menaces de violence dont le but principal est de semer la terreur parmi la population civile. De plus, le texte interdit de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que les denrées alimentaires, les zones agricoles pour la production de vivres, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable, ainsi que les ouvrages d'irrigation.

Dans un pays comme la République centrafricaine, où la destruction systématique des greniers, le pillage du bétail et la contamination des points d'eau constituent des tactiques de terroirs fréquemment employées pour affaiblir l'ennemi ou contraindre les communautés à l'exode, l'invocation et la mise en œuvre rigoureuse des dispositions du Protocole additionnel II s'avèrent d'une impérieuse nécessité. Elles offrent aux juges, aux enquêteurs et aux défenseurs des droits humains un corpus juridique précis pour qualifier les crimes de guerre et exiger la responsabilité pénale individuelle de leurs auteurs, transformant ainsi des principes humanitaires abstraits en boucliers protecteurs tangibles pour les populations civiles livrées au chaos[2].

Le droit international coutumier

À côté du droit conventionnel formé par les traités et les protocoles ratifiés, le droit international coutumier constitue la seconde source fondamentale du droit international humanitaire et joue un rôle supplétif et intégrateur d'une portée inestimable en République centrafricaine. La coutume internationale se définit comme une pratique générale acceptée comme étant le droit, c'est-à-dire une pratique constante des États accompagnée de l'opinion juris, qui témoigne de la conviction que cette pratique est rendue obligatoire par une règle de droit. Dans le contexte complexe des crises centrafricaines, où de nombreux groupes armés non étatiques émergent, se font et se défont sans jamais avoir signé ni ratifié le moindre traité international, le droit coutumier s'impose comme un instrument juridique incontournable pour combler les vides normatifs et lier l'ensemble des belligérants sans exception.

[2] Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, Art. 4 à 18.

La pertinence et la force contraignante du droit international humanitaire coutumier ont été magistralement synthétisées et codifiées à travers l'étude de référence menée par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) sur les règles coutumières. Cette étude démontre avec force que la grande majorité des normes fondamentales régissant les conflits armés non internationaux configuration juridique exacte des crises en RCA relèvent aujourd'hui du droit coutumier. Par conséquent, qu'il s'agisse des forces armées régulières de l'État centrafricain, des forces supplétives, des mercenaires étrangers ou des différentes factions rebelles contrôlant des portions du territoire national, tous sont tenus de respecter ces règles coutumières du simple fait qu'ils participent à un conflit armé atteignant le seuil d'intensité requis, et ce, indépendamment de leur volonté ou de leur reconnaissance formelle des textes écrits.

Parmi les règles coutumières les plus cruciales applicables en République centrafricaine figure le principe fondamental de distinction, qui oblige en tout temps les belligérants à faire la distinction entre les civils et les combattants, ainsi qu'entre les biens civils et les objectifs militaires. S'y ajoute l'interdiction absolue de diriger des attaques contre les civils, de recourir à la famine comme méthode de combat, de procéder à des déplacements forcés de populations ou encore d'utiliser des armes dont l'emploi est de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles. De plus, le droit coutumier consacre l'obligation inéluctable de respecter et de protéger le personnel médical, les unités sanitaires et les transports sanitaires, qui font si souvent l'objet de pillages et de destructions ciblées lors des soubresauts sécuritaires dans l'arrière-pays centrafricain.

L'importance pratique du droit coutumier en terre centrafricaine réside précisément dans sa capacité à terrasser l'argument de l'irresponsabilité juridique souvent invoqué par les chefs de guerre rebelles. Ces derniers ne sauraient se retrancher derrière leur qualité d'entités non étatiques pour éluder leurs responsabilités au prétexte qu'ils n'ont ratifié aucune Convention de Genève. En consacrant l'universalité de ces règles coutumières, le droit international humanitaire offre aux juridictions nationales, à la Cour pénale spéciale (CPS) ainsi qu'à la justice internationale un fondement irréfutable pour poursuivre, juger et condamner les auteurs d'atrocités, garantissant ainsi que nulle complexité organisationnelle ne puisse constituer un blanc-seing à la barbarie et à l'impunité[3].

Les autres instruments pertinents

[3] Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, Le droit international humanitaire coutumier : Volume I, Règles, Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Bruxelles, Bruylant, pp. 3-15.

Au-delà du socle classique constitué par les Conventions de Genève, les Protocoles additionnels et le droit coutumier, l'édifice juridique protecteur applicable en République centrafricaine s'enrichit de manière décisive grâce à une myriade d'instruments sectoriels, régionaux et universels. Ces textes additionnels viennent combler les zones d'ombre du droit des conflits armés en offrant des réponses normatives spécifiques à des problématiques humanitaires aiguës, telles que les déplacements forcés de populations, la prolifération des armes légères, ou encore la sauvegarde des droits fondamentaux indérogeables en temps de crise.

L'un des instruments régionaux les plus déterminants pour la République centrafricaine est sans conteste la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, adoptée à Kampala le 23 octobre 2009 et ratifiée par la RCA. Connue sous le nom de Convention de Kampala, elle constitue le premier traité contraignant au monde régissant spécifiquement la protection des personnes déplacées internes (PDI). Dans un pays où les exactions des groupes armés et les affrontements intercommunautaires provoquent périodiquement des vagues massives de déplacements de populations, fuyant des villages incendiés pour s'entasser dans des sites précaires ou se terrer dans la brousse, cette convention impose des obligations strictes à l'État et aux acteurs non étatiques. Elle prohibe formellement les déplacements arbitraires, garantit l'accès à l'aide humanitaire d'urgence, et consacre le droit des déplacés à un retour volontaire, sûr et digne dans leurs foyers ou à une réinstallation consentie dans une autre région du pays.

À cette armature régionale s'ajoute l'ensemble des pactes universels relatifs aux droits de l'homme, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Bien que conçus initialement pour régir les relations entre l'État et les individus en temps de paix, ces instruments conservent leur pleine pertinence en période de conflit armé, fonctionnant en tandem avec le droit international humanitaire selon le principe de la lex specialis. Même en situation de belligérance déclarée ou de troubles intérieurs graves, les droits dits indérogeables tels que le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale continuent de s'appliquer avec une rigueur absolue.

Enfin, la régulation des flux d'armements constitue un volet préventif incontournable de la protection des civils en RCA. À cet égard, la ratification par l'État centrafricain du Traité sur le commerce des armes (TCA) et l'adhésion aux conventions de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) relatives au contrôle des armes légères et de petit calibre visent à endiguer l'un des facteurs majeurs de la perpétuation des violences. En

restreignant l'accès incontrôlé aux arsenaux militaires par des factions non étatiques et en luttant contre le trafic illicite d'armes, ces instruments participent directement de la logique préventive du DIH. Pris dans leur ensemble, ces instruments pertinents forment un réseau de protection multidimensionnel qui épaule le droit humanitaire strict, offrant aux institutions de justice et aux organisations de protection un levier juridique global pour appréhender la complexité de la tragédie centrafricaine[4].

2- Le cadre juridique national de mise en œuvre

La Constitution

La consécration des normes internationales de protection des populations civiles au sein de l'ordre juridique interne d'un État souverain trouve son point d'ancrage ultime dans la norme suprême, à savoir la Constitution. En République centrafricaine, l'architecture constitutionnelle joue un rôle de premier plan en servant de passerelle juridique entre les engagements internationaux souscrits par l'État et leur applicabilité concrète sur le territoire national. Les différentes chartes et constitutions qui ont jalonné l'histoire constitutionnelle mouvementée du pays jusqu'aux textes fondateurs de la République actuelle affichent de manière constante une adhésion solennelle aux grands principes universels des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Sur le plan de la hiérarchie des normes, la Constitution centrafricaine pose le principe cardinal de l'intégration et de la suprématie conditionnelle des traités et accords internationaux régulièrement ratifiés sur les lois nationales. Dès lors que la République centrafricaine a ratifié les Conventions de Genève de 1949, leurs Protocoles additionnels ou encore divers pactes relatifs aux droits fondamentaux, ces instruments acquièrent une autorité supérieure à celle des lois internes ordinaires, sous réserve de leur application par l'autre partie. Cette suprématie textuelle signifie qu'aucune disposition législative ou réglementaire nationale ne saurait valablement déroger aux exigences protectrices du droit international humanitaire sans violer l'ordonnancement constitutionnel lui-même.

De surcroît, le préambule et les articles fondamentaux de la Constitution centrafricaine réaffirment l'attachement indéfectible du peuple centrafricain aux droits de la personne humaine, en garantissant l'inviolabilité de la vie humaine, l'interdiction absolue de la torture, des traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que le respect des libertés fondamentales en toutes circonstances. Bien que le DIH ne soit pas toujours explicitement nommé dans tous ses

[4] Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), 23 octobre 2009, Art. 3 à 9.

aspects techniques au sein du texte constitutionnel, les principes directeurs qui le fondent sont ainsi constitutionnalisés et protégés contre les velléités d'arbitraire.

Cependant, la constitutionnalisation de ces normes se heurte dans la pratique centrafricaine à un défi structurel majeur : l'effectivité de la suprématie conventionnelle face à l'instabilité institutionnelle et à la fragmentation du territoire. Lorsque des pans entiers de l'État échappent au contrôle effectif des autorités constitutionnelles et que l'ordre public est dicté par la force des armes de groupes insurgés, la Constitution perd temporairement sa force contraignante dans les zones occupées. Néanmoins, elle demeure le phare normatif et la référence indérogeables vers laquelle l'État doit tendre pour restaurer l'État de droit. Elle offre aux juridictions suprêmes et aux organes de contrôle de constitutionnalité le fondement théorique indispensable pour censurer les lois scélérates, rappeler les gouvernants à leurs obligations internationales de protection et garantir que même au cœur des pires turbulences armées, la boussole de la légalité républicaine et de la protection des civils continue de guider l'action publique[5].

Les lois nationales

Si la Constitution pose le principe général de l'intégration des normes internationales, c'est l'arsenal des lois nationales qui constitue le bras armé de leur application effective au quotidien. En République centrafricaine, la mise en œuvre interne du droit international humanitaire a connu des évolutions substantielles, notamment à travers la refonte du Code pénal et du Code de procédure pénale. Longtemps caractérisé par des lacunes textuelles face à la spécificité des crimes internationaux commis en période de conflit armé, le droit positif centrafricain a fait l'objet d'importantes réformes législatives visant à combler ce vide juridique et à s'aligner sur les standards de la justice pénale internationale, en particulier sur le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

L'innovation la plus marquante de ces dernières années réside dans l'intégration explicite et rigoureuse des crimes les plus graves du droit international à savoir le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre au cœur même de la législation pénale nationale. Auparavant, les magistrats nationaux éprouvaient d'immenses difficultés à qualifier juridiquement les exactions de masse commises par les belligérants, faute de incriminations précises dans l'ancien code. Désormais, le législateur centrafricain a doté les juridictions d'un cadre répressif moderne où les violations graves des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels (telles que les homicides intentionnels, les viols

[5] Cour constitutionnelle de la République centrafricaine, Jurisprudence constitutionnelle relative à la hiérarchie des normes et aux traités internationaux, Bangui, Recueil des décisions.

systématiques utilisés comme armes de guerre, le recrutement d'enfants soldats ou la destruction des biens indispensables à la survie de la population) constituent des infractions pénales autonomes lourdement sanctionnées.

Cette pénalisation interne présente un double intérêt stratégique. D'une part, elle permet de concrétiser le principe de complémentarité qui régit les rapports entre les juridictions nationales et la Cour pénale internationale (CPI), affirmant la primauté de l'État centrafricain à juger lui-même les criminels de guerre sur son propre sol, pour autant qu'il en ait la volonté et la capacité. D'autre part, elle lève l'obstacle juridique de la non-rétroactivité ou de l'incompétence matérielle des tribunaux ordinaires face à la criminalité systémique liée aux conflits armés.

Cependant, la promulgation de ces lois nationales progressistes se heurte à des obstacles opérationnels considérables sur le terrain. L'adoption formelle d'un code répressif moderne ne suffit pas à garantir sa mise en œuvre si les juridictions de première instance et les cours d'appel de l'intérieur du pays ne disposent pas des moyens matériels, logistiques et humains pour enquêter et instruire les dossiers. De plus, la persistance d'amnisties tacites ou de négociations politiques incluant des clauses d'impunité pour les chefs de groupes armés a souvent fragilisé la portée de ces lois nationales. Néanmoins, l'existence de cet arsenal législatif demeure un acquis inestimable : il constitue le fondement légal indispensable sur lequel s'appuient la justice ordinaire et les juridictions spécialisées pour briser le cycle de l'impunité et rendre justice aux victimes civiles des conflits centrafricains[6].

Les institutions compétentes

L'effectivité du droit international humanitaire et la garantie d'une protection optimale des populations civiles en République centrafricaine reposent fondamentalement sur la solidité, la coordination et l'engagement des institutions nationales et hybrides chargées de faire respecter la loi. Dans un État structurellement fragilisé par des décennies de crises militaro-politiques, l'architecture institutionnelle nationale ne se limite pas aux seuls rouages classiques de l'administration républicaine ; elle intègre un dispositif complexe combinant des ministères régaliens, des organes de contrôle des droits de l'homme et, surtout, des juridictions spécialisées dotées de compétences étendues pour juger les crimes de masse.

En premier lieu, l'appareil gouvernemental et ministériel constitue le pivot de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques de protection. Le Ministère de la Défense nationale et de la Reconstruction de l'armée, en collaboration avec le Ministère de

[6] Assemblée nationale de la République centrafricaine, Loi portant Code pénal centrafricain, Bangui, Journal officiel de la République centrafricaine, pp. 45-62.

l'Intérieur et de la Sécurité publique, joue un rôle déterminant dans l'encadrement des forces armées régulières et des forces de sécurité intérieure. C'est à travers ces départements ministériels que s'organisent l'intégration des modules de formation au droit international humanitaire dans les casernes, la diffusion des codes de bonne conduite opérationnelle et la mise en place de mécanismes de discipline interne visant à sanctionner les militaires déviants. Parallèlement, le Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme pilote la stratégie nationale de lutte contre l'impunité, veille au bon fonctionnement de l'appareil judiciaire et assure la liaison avec les mécanismes internationaux de protection des droits humains. S'y ajoute l'action cruciale de la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CNDHLF), institution indépendante chargée d'enquêter sur les violations des droits fondamentaux, de documenter les exactions et de formuler des recommandations contraignantes ou incitatives à l'attention des pouvoirs publics.

Cependant, face à la faiblesse chronique et aux limites objectives de l'appareil judiciaire de droit commun souvent exsangue, sous-financé et victime de pressions locales dans les provinces reculées, la République centrafricaine et la communauté internationale ont opéré une mutation institutionnelle sans précédent avec la création de la Cour pénale spéciale (CPS). Établie par la loi organique adoptée en 2015 à la suite d'un accord entre le gouvernement centrafricain et l'Organisation des Nations Unies, la CPS constitue une juridiction hybride ou intégrée, ancrée au cœur du système judiciaire national mais composée à la fois de magistrats nationaux et internationaux. Cette institution, unique en son genre sur le continent africain, est dotée d'une compétence exclusive pour enquêter, instruire, juger et sanctionner les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises sur le territoire centrafricain depuis le 1er janvier 2003 (notamment les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le crime de génocide). La CPS incarne l'institution pivot et l'espoir le plus tangible pour briser l'impunité systémique des auteurs de crimes atroces, en appliquant les standards internationaux de procès équitable tout en renforçant par ricochet les compétences et l'expertise des professionnels de la justice locale.

Malgré ces avancées institutionnelles majeures, le dispositif compétent se heurte à des défis opérationnels colossaux. L'immensité du territoire national, l'enclavement des préfectures, l'insécurité permanente qui pèse sur les enquêteurs et les magistrats, ainsi que l'insuffisance chronique des ressources logistiques et financières freinent considérablement le plein déploiement de ces institutions. De plus, la coordination parfois ardue entre les juridictions ordinaires, la Cour pénale spéciale et la mission de maintien de la paix des Nations Unies (MINUSCA) exige une volonté politique indéfectible et un appui technique international

soutenu. Néanmoins, l'existence et la montée en puissance progressive de ces structures démontrent la détermination de la République centrafricaine à se doter des instruments institutionnels indispensables pour transformer le droit international humanitaire d'un idéal normatif en une réalité judiciaire tangible au service de la protection des populations civiles[7].

Les engagements internationaux de la RCA

La mise en œuvre effective du droit international humanitaire et la garantie d'une protection pérenne des populations civiles en République centrafricaine trouvent également leur prolongement indispensable dans la nature et la portée des engagements internationaux souscrits par l'État sur la scène diplomatique et multilatérale. L'adhésion de la RCA à un vaste réseau de traités, de conventions universelles et de pactes régionaux ne relève pas d'une simple formalité protocolaire ou d'une quête de légitimité de façade ; elle constitue l'expression juridique de sa volonté souveraine de s'arrimer aux standards universels de la civilité internationale et de partager avec la communauté des nations la responsabilité imprescriptible de protéger les individus contre les barbaries des conflits armés.

Sur le plan multilatéral universel, l'État centrafricain a ratifié les instruments cardinaux de protection des droits de la personne humaine et du droit des conflits armés. Outre les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, la RCA est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi qu'à la Convention relative aux droits de l'enfant et à son Protocole facultatif concernant implication d'enfants dans les conflits armés. Ces engagements emportent des obligations étatiques positives et négatives d'une extrême rigueur : ils interdisent à l'État de violer directement ces droits par le biais de ses propres forces de défense et de sécurité, tout en lui imposant l'obligation de diligence consistant à prévenir, enquêter, poursuivre et réprimer les violations commises par des acteurs non étatiques sur l'ensemble de son territoire souverain.

Un jalon majeur de l'engagement international de la RCA réside incontestablement dans sa décision historique d'adhérer au Statut de Rome, portant création de la Cour pénale internationale (CPI). En se soumettant à la juridiction de la CPI, la République centrafricaine a accepté de partager l'exercice de sa souveraineté pénale pour les crimes les plus graves génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, reconnaissant ainsi implicitement que les défaillances chroniques de son appareil judiciaire national ne devaient en aucun cas servir de

[7] Cour pénale spéciale de la République centrafricaine (CPS), Rapports d'activités et bilans opérationnels de la juridiction, Bangui, Secrétariat général de la CPS, pp. 12-28.

bouclier à l'impunité des grands criminels de guerre. Cette posture volontariste s'est manifestée concrètement à travers les différents renvois de situation adressés par les autorités centrafricaines elles-mêmes au procureur de la CPI, ouvrant la voie à des enquêtes de grande envergure et à l'établissement des responsabilités individuelles au sommet de la chaîne de commandement des belligérants.

Sur le plan régional africain, l'engagement de la RCA s'inscrit pleinement dans le cadre normatif de l'Union africaine (UA). La ratification de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, combinée à celle de la Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées, témoigne d'une prise de conscience institutionnelle face aux réalités géopolitiques du continent. De surcroît, l'État centrafricain participe activement aux mécanismes de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) et se souvient de ses obligations découlant des traités relatifs à la maîtrise des armements, à la lutte contre la prolifération illicite des armes légères et de petit calibre, ainsi qu'à la prévention de l'exploitation criminelle des ressources naturelles qui alimentent l'économie de guerre.

Cependant, la réalité contrastée de la crise centrafricaine met en lumière le gouffre persistant qui sépare l'engagement diplomatique formel de sa matérialisation opérationnelle. Si la diplomatie centrafricaine brille par une signature quasi exhaustive de l'ensemble des traités protecteurs, la capacité réelle de l'État à honorer ces engagements sur le terrain se heurte à la faillite partielle de ses structures administratives et à l'absence de contrôle effectif sur des pans entiers de son territoire. Les groupes armés non étatiques, imperméables aux subtilités du droit des traités et affranchis de toute responsabilité diplomatique, continuent de bafouer ces engagements internationaux au mépris de la souffrance des civils.

Néanmoins, ces engagements internationaux conservent une valeur normative et politique inestimable. Ils constituent le socle juridique inattaquable sur lequel s'appuient les partenaires techniques et financiers, les agences du système des Nations Unies, la mission de la MINUSCA et les organisations de la société civile pour exiger des redevabilités, conditionner les appuis institutionnels au respect des droits de l'homme et rappeler inlassablement aux gouvernants successifs que la souveraineté d'un État ne se mesure pas seulement à l'exercice du pouvoir, mais d'abord et avant tout à sa capacité effective de protéger la vie, la dignité et les droits fondamentaux de ses populations vulnérables[8].

[8] Ministère des Affaires étrangères et des Français de l'étranger / Ministère des Affaires étrangères de la République centrafricaine, État des ratifications des conventions internationales et régionales relatives au droit international humanitaire et aux droits de l'homme, Bangui, Direction des affaires juridiques et consulaires, pp. 11-25.

B- Le bilan de la mise en œuvre du droit international humanitaire

L'analyse des fondements normatifs et institutionnels du droit international humanitaire en République centrafricaine, pour aussi rigoureuse qu'elle soit, demeure incomplète si elle se cantonne à l'examen de la pure dogmatique juridique. L'effectivité d'un système de protection ne se mesure pas à l'aune de la seule prolifération textuelle ou de la solennité des ratifications internationales, mais à l'épreuve des faits, dans l'âpreté du terrain et face à la réalité quotidienne des populations prises au piège des hostilités. Dès lors, dresser le bilan de la mise en œuvre du DIH en terre centrafricaine constitue un exercice d'une impérieuse nécessité intellectuelle et critique, consistant à confronter l'idéal normatif de la protection à la brutalité tangible de la crise.

Ce bilan se révèle éminemment contrasté, dessiner une trajectoire parsemée d'avancées institutionnelles louables et, simultanément, de tragiques dénis de droit. D'un côté, la République centrafricaine et ses partenaires ont indéniablement engrangé des acquis précieux : l'ancrage formel des traités dans l'ordre juridique, la persistance d'un espace de coopération avec les agences humanitaires internationales malgré l'insécurité, l'institutionnalisation de programmes de formation aux règles d'engagement pour les forces régulières, ainsi que l'amorce historique de poursuites judiciaires à travers les tribunaux nationaux et la Cour pénale spéciale. De l'autre côté, ce fragile édifice se heurte à des insuffisances abyssales et récurrentes, caractérisées par le mépris cynique des principes de distinction par les belligérants, la multiplication des exactions ciblées contre les civils, l'ampleur dramatique des déplacements forcés et la persistance d'une impunité systémique qui continue d'alimenter le cycle infernal des violences.

Cette seconde section se propose d'explorer cette dualité déchirante en deux temps distincts. Dans un premier temps, l'analyse mettra en lumière les acquis et les efforts méritoires consentis pour faire vivre le DIH en dépit du chaos. Dans un second temps, elle dressera l'inventaire rigoureux des insuffisances et des violations massives qui hypothèquent lourdement la sécurité des populations civiles, mettant ainsi en relief le fossé béant qui sépare le droit écrit de la tragédie vécue sur le terrain centrafricain.

1- Les acquis

Ratification des instruments

Sur le plan diplomatique et institutionnel, le bilan de la mise en œuvre du droit international humanitaire en République centrafricaine se caractérise, de prime abord, par un engagement formel constant et une volonté affichée de s'arrimer aux standards universels de protection. L'État centrafricain a, au fil des décennies et malgré les soubresauts politiques qui ont secoué ses institutions, procédé à la ratification de la quasi-totalité des instruments

internationaux et régionaux régissant la conduite des hostilités et la sauvegarde des droits fondamentaux de la personne humaine. Cette assiduité conventionnelle témoigne de la conscience claire des autorités successives quant à la nécessité d'inscrire l'ordre juridique national dans le giron de la légalité internationale.

Cet activisme diplomatique s'est traduit par l'adhésion formelle aux quatre Conventions de Genève de 1949 et à leurs deux Protocoles additionnels de 1977, dotant ainsi le pays de la couverture normative de base indispensable pour qualifier les situations de violence armée. Plus encore, la République centrafricaine n'a pas seulement ratifié les textes classiques du droit de la guerre ; elle a également étendu son adhésion aux traités sectoriels les plus avancés en matière de protection des populations vulnérables. On peut citer à cet égard la ratification de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), de la Convention relative aux droits de l'enfant et de son protocole facultatif, ainsi que du Statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale.

Cette accumulation de ratifications ne constitue pas une simple collection de parchemins diplomatiques sans lendemain. Elle emporte des obligations juridiques positives et tangibles, servant de fondement inattaquable aux acteurs de la société civile, aux rapporteurs spéciaux des Nations Unies et aux juridictions nationales et internationales pour interpeller l'État sur ses devoirs régaliens. En se liant juridiquement par ces conventions, la République centrafricaine a accepté de soumettre sa souveraineté intérieure aux exigences de l'humanité, reconnaissant implicitement que le traitement infligé aux populations civiles en temps de conflit ne relève pas d'une compétence exclusive échappant au contrôle de la communauté internationale.

Cependant, la signification de ces ratifications doit être évaluée avec lucidité. Si elles traduisent une incontestable adhésion de principe aux valeurs humanitaires, elles révèlent également un décalage structurel entre l'engagement normatif et la capacité réelle d'application sur le terrain. Néanmoins, cet acquis diplomatique demeure le point d'ancrage indispensable de toute stratégie de redressement : il fournit l'ossature textuelle sans laquelle aucune exigence de redevabilité, aucun programme de renforcement des capacités et aucune action judiciaire ne pourraient trouver de légitimité formelle en terre centrafricaine[9].

Coopération avec les organisations humanitaires

Au cœur des tourmentes militaro-politiques qui meurtrissent la République centrafricaine, la persistance d'un espace de coopération institutionnelle et opérationnelle entre

[9] Ministère des Affaires étrangères de la République centrafricaine, Registre officiel des ratifications des traités internationaux et conventions humanitaires, Bangui, Direction des affaires juridiques, pp. 8-19

l'État centrafricain et les organisations humanitaires constitue indéniablement l'un des acquis les plus précieux et les plus vitaux pour la survie des populations civiles. Malgré un environnement sécuritaire extrêmement volatil, caractérisé par des risques permanents d'enlèvements, de pillages et d'attaques ciblées contre les convois de secours, les autorités nationales ont maintenu un cadre de collaboration formel avec les agences spécialisées du système des Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ainsi qu'une myriade d'organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales.

Cette coopération se traduit concrètement par l'établissement d'accords de siège, de mémorandums d'entente et de facilitations administratives qui permettent aux travailleurs humanitaires d'accéder, dans la mesure du possible, aux zones sinistrées pour y distribuer de l'aide d'urgence, apporter des soins médicaux de première ligne aux blessés de guerre et documenter les violations des droits de l'homme. L'action conjointe menée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge illustre la résilience de cette chaîne de solidarité. En dépit des entraves récurrentes dressées par les belligérants sur les axes routiers, cette synergie a permis de sauver des centaines de milliers de vies, d'assister les populations déplacées internes et d'apporter un soutien inestimable aux structures sanitaires dévastées à travers l'ensemble des préfectures du pays.

De surcroît, cette coopération permanente joue un rôle de plaidoyer et de veille humanitaire irremplaçable. Les rapports réguliers produits par ces organisations constituent des sources factuelles d'une rigueur indiscutable qui éclairent la communauté internationale sur la réalité des souffrances endurées par les civils. Ainsi, malgré les tensions politiques périodiques et les tentatives de restriction de l'espace humanitaire, le maintien de ce dialogue et de cette collaboration opérationnelle entre l'État et les acteurs de l'aide humanitaire demeure un bouclier indispensable, atténuant les pires excès de la violence armée et incarnant la concrétisation pratique des principes cardinaux du droit international humanitaire en terre centrafricaine[10].

Les initiatives de formation

L'un des acquis les plus tangibles et stratégiques dans la mise en œuvre du droit international humanitaire en République centrafricaine réside dans l'institutionnalisation progressive de programmes de formation et de sensibilisation destinés aux forces armées

[10] Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), Rapports de situation humanitaire et accords de coordination opérationnelle en République centrafricaine, Bangui, OCHA CAR, pp. 5-14.

régulières et aux forces de sécurité intérieure. Conscient que l'ignorance des règles régissant la conduite des hostilités constitue l'un des principaux terreaux des violations massives commises sur le terrain, l'État centrafricain, fortement épaulé par ses partenaires bilatéraux et multilatéraux au premier rang desquels figure la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) ainsi que diverses délégations militaires européennes, a fait de la formation au DIH et aux droits de l'homme une priorité opérationnelle.

Ces initiatives se manifestent à travers l'intégration de modules spécialisés dans les cursus des écoles de formation militaire initiale, le recyclage périodique des troupes déployées dans les zones de conflit et l'organisation d'ateliers décentralisés à l'intention des officiers commandants et des sous-officiers. L'objectif cardinal de ces programmes est d'inculquer aux porteurs d'armes les principes fondamentaux de distinction, de proportionnalité et de précaution, tout en leur rappelant l'absolue prohibition des exécutions sommaires, des tortures et des violences sexuelles basées sur le genre. En dotant les forces de défense et de sécurité d'une boussole éthique et juridique, ces formations visent à transformer le soldat républicain en un garant effectif de la protection des populations civiles, rompant ainsi avec les logiques de prédation et d'arbitraire qui ont trop souvent entaché les opérations militaires par le passé.

De surcroît, ces efforts pédagogiques se sont étendus, dans le cadre de démarches audacieuses de dialogue humanitaire, à certaines franges des acteurs non étatiques et des groupes armés à travers la médiation d'organisations spécialisées telles que le CICR. Bien que la diffusion des normes auprès de factions rebelles volatiles demeure un exercice délicat et parsemé d'embûches, ces sessions de sensibilisation ont permis, dans plusieurs localités, de rappeler aux combattants indisciplines l'existence de limites infranchissables en temps de guerre. Si ces initiatives de formation ne sauraient à elles seules effacer d'un trait de plume l'ampleur des exactions commises par des éléments criminels invétérés, elles constituent néanmoins un investissement institutionnel de long terme inestimable, posant les jalons indispensables d'une culture du respect de la dignité humaine au sein de l'appareil sécuritaire centrafricain[11].

Les poursuites judiciaires engagées

L'un des tournants les plus significatifs et porteurs d'espoir dans le bilan de la mise en œuvre du droit international humanitaire en République centrafricaine réside sans conteste dans la matérialisation effective de poursuites judiciaires à l'encontre des auteurs présumés de crimes internationaux. Pendant de longues décennies, le paysage judiciaire centrafricain a été

[11] MINUSCA / Section des Droits de l'Homme, Rapports sur les programmes conjoints de formation au droit international humanitaire et aux droits de l'homme à destination des forces de défense et de sécurité centrafricaines, Bangui, MINUSCA, pp. 22-38.

tristement caractérisé par une culture d'impunité quasi totale, où les seigneurs de guerre, les commandants de factions rebelles et les éléments indisciplinés des forces régulières pouvaient commettre des massacres, des pillages et des crimes sexuels avec la certitude absolue de ne jamais être inquiétés par la justice. Aujourd'hui, bien que les défis demeurent immenses, un verrou historique a sauté, marquant l'entrée du pays dans une ère de redevabilité pénale inédite.

Cette dynamique répressive s'articule autour d'une double armature judiciaire : d'une part, la redynamisation salutaire de certaines juridictions nationales de droit commun qui, malgré leurs faiblesses logistiques et structurelles, ont instruit des dossiers épineux et prononcé des condamnations emblématiques contre des auteurs de violations graves des droits humains ; d'autre part, et surtout, l'opérationnalisation historique de la Cour pénale spéciale (CPS). Cette juridiction hybride, fruit de la coopération entre la RCA et l'ONU, a concrètement enclenché des enquêtes approfondies, délivré des mandats d'arrêt, mené des audiences publiques et prononcé des jugements rigoureux à l'encontre d'individus haut placés dans la hiérarchie des groupes armés, reconnus coupables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité[12].

L'impact de ces poursuites judiciaires dépasse largement le cadre des prétoires. En traduisant en justice des criminels autrefois intouchables, la CPS et les tribunaux centrafricains envoient un message fort et dissuasif à l'ensemble des belligérants : l'amnistie de fait n'est plus de mise, et les crimes graves commis en violation du DIH sont imprescriptibles. Ces actions en justice redonnent également une voix et une dignité aux victimes, brisant le silence de la peur et démontrant que la règle de droit peut progressivement supplanter la loi des armes. Cet acquis judiciaire, bien qu'encore fragile et perfectible, constitue la pierre angulaire indispensable pour bâtir une paix durable et restaurer la confiance brisée des populations civiles envers les institutions républicaines.

2- Les insuffisances

Les violations récurrentes

Si l'arsenal normatif national et international a connu des avancées indéniables, le constat amer dressé sur le terrain par les observateurs de la situation humanitaire en République centrafricaine met en lumière la persistance de violations massives et quasi quotidiennes des règles du droit international humanitaire. Les belligérants, qu'il s'agisse de factions rebelles disparates ou de supplétifs agissant dans le cadre des opérations de sécurisation, font preuve d'un mépris manifeste et systématique pour les principes cardinaux qui régissent la conduite des hostilités. Le principe de distinction qui oblige les parties à dissocier en tout temps les civils

[12] Cour pénale spéciale de la République centrafricaine (CPS), Bilan des enquêtes, des audiences et des procès en cours, Bangui, Greffe et Procédure de la CPS, pp. 15-32.

des combattants et les biens civils des objectifs militaires est constamment piétiné lors des affrontements armés. De même, les principes de proportionnalité et de précaution, censés épargner les non-combattants des effets disproportionnés de la force, sont ignorés au profit d'une belligérance aveugle. Cette inobservation délibérée des règles humanitaires transforme les zones de combat en véritables pièges mortels où les populations civiles, dépourvues de toute protection effective, sont directement exposées aux tirs croisés, aux bombardements indiscriminés et aux représailles aveugles des différentes factions en lice[13].

Les attaques contre les civils

Au cœur de cette tragédie humanitaire, les populations civiles ne subissent pas seulement les dommages collatéraux des hostilités ; elles constituent trop souvent la cible délibérée et privilégiée des exactions commises par les belligérants. Les rapports concordants des agences onusiennes et des organisations internationales de défense des droits humains documentent une multitude d'actes d'une extrême gravité : assassinats sélectifs de notables ou de témoins gênants, massacres de grande envergure alimentés par des tensions intercommunautaires ou des règlements de comptes géopolitiques, et pillages systématiques des habitations, des marchés et des greniers communautaires. Plus alarmant encore, les infrastructures essentielles à la survie collective, telles que les centres de santé, les hôpitaux, les écoles et les points d'eau, font l'objet de destructions ciblées ou d'occupations militaires illégales, privant les communautés des services les plus élémentaires. S'y ajoutent les violences sexuelles basées sur le genre (VSBG), employées de manière récurrente et systématique comme véritables armes de guerre destinées à terroriser, humilier et briser le tissu social des populations perçues comme proches de l'ennemi. Ces actes ignobles constituent des violations flagrantes et caractérisées des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, engageant pleinement la responsabilité pénale individuelle de leurs auteurs[14].

Les déplacements forcés

L'une des conséquences les plus visibles et dramatiques de cette insécurité chronique est l'engendrement de vagues massives et répétées de déplacements forcés de populations à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales. Face à la terreur des attaques, aux menaces d'extermination et à la destruction programmée de leurs villages, des centaines de milliers de Centrafricains se voient contraints d'abandonner en toute hâte leurs terres arables, leurs biens

[13] MINUSCA / Division des Droits de l'Homme, Rapports trimestriels sur la documentation des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire en République centrafricaine, Bangui, MINUSCA, pp. 10-25.

[14] Amnesty International / Human Rights Watch, Rapports de synthèse sur les crimes de guerre et les violences ciblées contre les civils en République centrafricaine, Londres / New York, éditions thématiques, pp. 18-35.

et leurs modes de vie traditionnels pour fuir le danger. Certains trouvent refuge dans des camps de déplacés internes (PDI) surpeuplés et précaires situés à l'périphérie des grands centres urbains sous contrôle étatique ou onusien, tandis que d'autres s'exilent au-delà des frontières dans les pays voisins, notamment au Cameroun, au Tchad et en République démocratique du Congo. Cet exode massif engendre une crise humanitaire permanente : les déplacés s'entassent dans des conditions sanitaires déplorables, manquent cruellement de nourriture, de soins médicaux et d'eau potable, et se retrouvent coupés de toute activité génératrice de revenus. Cette précarité extrême prive les populations vulnérables de leurs droits les plus fondamentaux et hypothèque lourdement les perspectives de relèvement socio-économique du pays[15].

L'impunité persistante

Malgré les efforts louables déployés par les juridictions nationales et la mise en place de structures innovantes telles que la Cour pénale spéciale, l'immense majorité des crimes graves commis en République centrafricaine continue de bénéficier d'une impunité révoltante. Ce fossé béant entre la commission des infractions et leur répression effective s'explique par une multitude de facteurs structurels et conjoncturels. L'étendue géographique du territoire national, dont de vastes portions échappent encore au contrôle effectif de l'administration et des forces de l'ordre, rend l'accès aux scènes de crime extrêmement périlleux pour les enquêteurs. De plus, le manque criant de moyens logistiques, financiers et de médecine légale, conjugué aux menaces de mort et aux pressions multiformes exercées par les groupes armés sur les magistrats, les greffiers et les témoins, paralyse l'action de la justice dans les provinces. Cette impunité persistante ne constitue pas seulement un déni de justice insoutenable pour les victimes ; elle agit comme un puissant catalyseur du chaos, légitimant la loi du plus fort, incitant à la récidive et alimentant un cercle vicieux de violences et de représailles intercommunautaires qui hypothèque la réconciliation nationale

II- LES DÉFIS ET LES PERSPECTIVES D'UNE MEILLEURE PROTECTION DES POPULATIONS CIVILES

L'analyse minutieuse du cadre normatif et du bilan contrasté de la mise en œuvre du droit international humanitaire en République centrafricaine met en évidence un constat saisissant : l'ineffectivité de la protection des populations civiles ne relève pas d'une simple défaillance accidentelle, mais procède d'obstacles structurels profonds qui paralysent l'action des institutions républicaines et humanitaires. Si la première partie de cette étude a permis

[15] Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) et Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), Statistiques et analyses des flux de déplacements forcés et de la situation des réfugiés centrafricains, Genève / Bangui, rapports conjoints, pp. 7-19.

d'inventorier les fondements juridiques et les acquis timides enregistrés dans la lutte contre l'impunité, elle a également révélé la persistance de violations massives et d'une vulnérabilité chronique des non-combattants face à la violence aveugle des belligérants. Dès lors, toute réflexion prospective sur la protection des civils en terre centrafricaine impose de quitter le terrain de la pure exégèse textuelle pour affronter la complexité des réalités opérationnelles et stratégiques du terrain.

La transition vers une meilleure protection des populations vulnérables exige, par conséquent, une double démarche analytique. Il s'agit, dans un premier temps, de décrypter les principaux défis qui font obstacle à l'effectivité du droit international humanitaire, qu'ils soient de nature sécuritaire et institutionnelle marqués par la prolifération de groupes armés volatils et la faiblesse de l'autorité étatique ou de nature juridique et judiciaire, englobant les difficultés d'enquête et la faiblesse de la répression. Dans un second temps, l'étude doit s'attacher à formuler des perspectives d'amélioration concrètes et réalistes, articulant le renforcement du cadre légal, la consolidation des juridictions nationales et hybrides, la professionnalisation accrue des forces de défense, ainsi que l'implication active des communautés locales et des partenaires humanitaires. C'est à ce prix seulement que l'on pourra bâtir un véritable bouclier protecteur capable de transformer durablement la condition des civils en République centrafricaine.

A- Les principaux défis à l'effectivité du droit international humanitaire

L'examen minutieux des réalités de terrain en République centrafricaine met en lumière un paradoxe juridique et institutionnel saisissant : alors même que le pays s'est doté formellement du moins d'un arsenal normatif dense, ratifiant la quasi-totalité des instruments internationaux et régionaux relatifs au droit international humanitaire et intégrant les crimes les plus graves dans son droit pénal interne, les populations civiles continuent de subir des violations d'une effroyable gravité. Ce décalage abyssal entre la perfection apparente des textes et la brutalité quotidienne des faits démontre que l'effectivité du DIH ne se décrète pas par de simple parchemins diplomatiques, mais qu'elle se heurte à des obstacles structurels, conjoncturels et opérationnels d'une redoutable complexité.

Identifier et analyser ces obstacles constitue une étape intellectuelle et stratégique incontournable pour quiconque prétend penser l'avenir de la protection humaine dans le bourbier centrafricain. Ces défis ne relèvent pas de simples dysfonctionnements administratifs isolés, mais traduisent des failles profondes qui affectent les fondements mêmes de l'État de droit. Ils se dressent comme autant de murailles infranchissables qui neutralisent l'action des

institutions républicaines, paralysent les velléités de justice et condamnent les non-combattants à une vulnérabilité permanente face à la loi des armes.

Cette première section se propose de décrypter en profondeur ces écueils majeurs en les structurant autour de deux axes fondamentaux. D'une part, l'analyse s'attachera à examiner les défis d'ordre sécuritaire et politique, dominés par l'effritement du monopole étatique de la violence légitime, la prolifération de groupes armés aux agendas volatiles et l'instrumentalisation identitaire des conflits. D'autre part, elle mettra en lumière les défis d'ordre institutionnel, judiciaire et opérationnel, caractérisés par l'enclavement des territoires, le manque cruel de ressources matérielles et humaines, ainsi que la persistance d'une culture d'impunité difficile à éradiquer. C'est à travers ce diagnostic sans complaisance que pourront être mesurées l'ampleur de la tâche et la nécessité impérieuse de repenser les stratégies de protection en terre centrafricaine. L'effectivité du droit international humanitaire en RCA est compromise par une série de facteurs multidimensionnels touchant aussi bien à la sécurité qu'aux rouages institutionnels et judiciaires du pays.

1- Les défis sécuritaires et institutionnels

Multiplication des groupes armés

Le paysage conflictuel centrafricain se caractérise de manière structurelle par une fragmentation persistante, une volatilité chronique et une prolifération anarchique de groupes armés non étatiques et de coalitions opportunistes. Au fil des cycles de violence, ces entités armées se font, se défont, se scindent ou se recomposent au gré des alliances conjoncturelles, des intérêts pécuniaires liés au contrôle des ressources naturelles notamment l'or et le diamant et des ambitions géopolitiques régionales. Bon nombre de ces factions sont structurées sur des bases communautaires, ethniques ou reposent sur l'utilisation de mercenaires étrangers agissant en marge de toute éthique militaire. Plus grave encore, la plupart d'entre elles disposent d'une chaîne de commandement extrêmement floue, informelle, voire totalement inexistante, ce qui empêche toute identification claire de la responsabilité hiérarchique en cas de exactions. Cette porosité organisationnelle constitue un obstacle presque insurmontable pour l'application et la diffusion des règles du droit international humanitaire. Contrairement aux armées régulières qui possèdent des structures de formation, des règlements intérieurs et une chaîne de responsabilité formelle, ces groupes armés échappent aux logiques de responsabilisation étatique classique, ignorant superbement les traités internationaux que leurs chefs autoproclamés n'ont ni négociés ni ratifiés, et condamnant les civils à subir l'arbitraire de combattants souvent incontrôlés[16].

[16] Groupe d'experts sur la République centrafricaine, Rapports annuels sur la dynamique des groupes armés, la chaîne de commandement et l'exploitation illicite des ressources naturelles, New York, Conseil de sécurité des Nations Unies, pp. 20-45.

Faiblesse des institutions

L'effectivité du droit international humanitaire et la protection concrète des populations civiles reposent par définition sur l'existence d'un État fort, souverain et doté du monopole effectif de la violence légitime sur l'ensemble de son territoire. Or, en République centrafricaine, l'autorité de l'État demeure structurellement fragile, vacillante et géographiquement circonscrite, se réduisant parfois à la portion congrue de la capitale Bangui et de quelques grands centres urbains de l'intérieur. Dans de vastes préfectures de l'arrière-pays, l'administration publique est quasi inexistante : les sous-préfets, les maires, les fonctionnaires de l'éducation et de la santé ont déserté leurs postes ou ne disposent d'aucun moyen pour exercer leurs missions. Cette déliquescence institutionnelle s'accompagne d'une absence chronique d'infrastructures de base et d'un déploiement notoirement insuffisant des forces de défense et de sécurité républicaines. Il en résulte l'apparition de véritables zones de non-droit et de vastes espaces d'impunité où les populations civiles, totalement abandonnées à elles-mêmes, se trouvent à la merci des seigneurs de guerre, des coupeurs de route et des bandes armées qui font office de puissances administratives et fiscales de substitution, dictant leur propre loi par la terreur et le pillage[17].

Difficultés d'accès humanitaire

Dans un contexte où les structures étatiques défaillantes ne peuvent assurer la sécurité ni les besoins vitaux des populations, l'action des acteurs humanitaires devient l'unique bouclier de survie pour des centaines de milliers de civils. Néanmoins, l'acheminement de cette aide se heurte à des entraves sécuritaires et logistiques d'une extrême gravité. Les convois de secours et les bases des organisations non gouvernementales sont régulièrement la cible d'attaques directes, de pillages violents et d'actes de prédation perpétrés par des combattants sans foi ni loi, mettant quotidiennement en péril la vie des travailleurs humanitaires. À ces risques sécuritaires majeurs s'ajoutent des tracasseries administratives ubuesques, l'institution de taxes illégales et de barrages routiers extortionnaires érigés par les différentes factions armées pour rançonner l'aide destinée aux populations affamées. Sur le plan purement logistique, l'enclavement chronique du pays, combiné au délabrement avancé des infrastructures routières et des ponts un réseau transformé en bourbiers impraticables pendant la longue saison des pluies, isole des régions entières pendant des mois. Cette conjonction de facteurs asphyxie la chaîne

[17] Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Rapport sur l'état de la gouvernance locale et la restauration de l'autorité de l'État en République centrafricaine, Bangui, PNUD RCA, pp. 15-32.

d'approvisionnement, restreignant considérablement l'accès rapide, régulier et sécurisé aux communautés en situation de détresse absolue[18].

Manque de coordination

La complexité de la crise centrafricaine a provoqué une juxtaposition d'intervenants multiformes sur le terrain, créant un paysage opérationnel extrêmement dense mais paradoxalement propice aux inefficacités. Coexistent ainsi les forces armées nationales (FCA), des forces supplétives ou bilatérales, le contingent robuste de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), une multitude d'agences spécialisées des Nations Unies, ainsi qu'un réseau foisonnant d'ONG nationales et internationales. Si cette mobilisation internationale et locale est louable, la pluralité des acteurs, des mandats et des chaînes de commandement engendre trop souvent des chevauchements opérationnels préjudiciables, des rivalités institutionnelles, des lenteurs bureaucratiques dans la prise de décision conjointe et un manque patent de synergie dans la définition d'une stratégie globale et cohérente de protection des civils. Faute d'une coordination rigoureuse et centralisée, des actions d'urgence se trouvent parfois dupliquées dans certaines zones urbaines sécurisées tandis que des poches de population entière, terrées dans l'arrière-pays, demeurent totalement invisibles et dépourvues de toute assistance. Cette dispersion des efforts affaiblit l'impact global de la réponse humanitaire et sécuritaire, offrant aux belligérants des marges de manœuvre opportunistes pour exploiter les failles de ce dispositif fragmenté[19].

2- Les défis juridiques et judiciaires

Faible répression des crimes

Malgré la création salutaire de la Cour pénale spéciale (CPS) et les efforts notables déployés par certaines juridictions nationales de droit commun pour sortir de l'inertie historique, la capacité globale de traitement des affaires judiciaires en République centrafricaine demeure dérisoirement minime au regard du volume colossal, systémique et incessant des crimes commis à travers le pays. Le système judiciaire national souffre d'un engorgement chronique et d'une disproportion manifeste entre l'immensité des charges criminelles accumulées depuis le déclenchement des crises et les maigres ressources structurelles allouées aux parquets et aux sièges. Les procédures d'instruction s'éternisent, les dossiers s'empilent dans des greffes sous-équipés, et les retards bureaucratiques accumulés ralentissent cruellement l'établissement

[18] Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), Rapports annuels sur l'accès humanitaire, les incidents sécuritaires et les contraintes logistiques en République centrafricaine, Bangui, OCHA, pp. 8-22.

[19]] MINUSCA / Bureau de la coordination stratégique, Évaluation de l'efficacité opérationnelle et de la coordination des interventions civiles et militaires en République centrafricaine, Bangui, Force Headquarters, pp. 14-29.

effectif des responsabilités individuelles. Cette lenteur endémique engendre un sentiment de frustration légitime chez les victimes et leurs ayants droit, tout en offrant aux auteurs présumés de violations graves du droit international humanitaire le répit nécessaire pour échapper aux mailles d'une justice qui peine à suivre le rythme effréné de la criminalité de guerre[20].

Difficultés d'enquête

Mener à bien des enquêtes criminelles rigoureuses, conformes aux standards internationaux de la procédure pénale, relève de la gageure absolue dans un contexte de conflit armé actif et volatile. Les magistrats instructeurs, les officiers de police judiciaire et les enquêteurs spécialisés font face à des périls constants et à des obstacles matériels quasi insurmontables. En premier lieu, l'inaccessibilité chronique de nombreuses scènes de crime, situées dans des zones reculées contrôlées par des factions armées hostiles ou coupées du monde par le délabrement des infrastructures, paralyse toute velléité d'investigation de terrain. De surcroît, le pays accuse une absence quasi totale de laboratoires de police scientifique et de médecine légale structurée, privant les enquêteurs des preuves matérielles indispensables expertises balistiques, autopsies médico-légales ou analyses ADN pour corroborer les imputations de crimes de guerre. Enfin, ces professionnels de la justice évoluent dans un climat de terreur caractérisé par l'omerta des populations locales, murées dans le silence par peur de s'exposer à des représailles sanglantes de la part des auteurs présumés qui continuent de faire la loi dans les communautés[21].

Protection insuffisante des victimes

L'effectivité de la justice pénale internationale et nationale repose fondamentalement sur la volonté des victimes, des témoins et des lanceurs d'alerte de briser le silence et de venir témoigner à charge contre les criminels. Or, en République centrafricaine, ce pilier procédural est gravement fragilisé par l'inexistence ou l'insuffisance notoire de programmes de protection des témoins robustes, pérennes et déployés sur l'ensemble du territoire. Les personnes qui osent documenter une exaction ou manifester l'intention de coopérer avec la justice se retrouvent immédiatement exposées à des menaces directes, à des intimidations ciblées, voire à des assassinats ciblés perpétrés par les réseaux de complicité des groupes armés. Cette insécurité psychologique et physique constitue un frein dissuasif majeur. La peur panique des représailles paralyse la libération de la parole, tarit les sources d'information des enquêteurs et réduit à néant

[20] Commission Internationale de Juristes (CIJ) / Observatoire de la justice, Rapport sur la capacité opérationnelle des juridictions nationales et les goulets d'étranglement procéduraux en République centrafricaine, Genève / Bangui, CIJ, pp. 12-28.

[21] Bureau conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme (BCNUDH), Rapport sur les défis liés aux enquêtes judiciaires sur les crimes internationaux et la protection des scènes de crime en République centrafricaine, Bangui, MINUSCA / HCDH, pp. 19-34.

les chances d'inculquer une culture de redevabilité, les victimes préférant le silence protecteur de l'anonymat au risque mortel d'un témoignage public non sécurisé[22].

Vulgarisation limitée du DIH

Au-delà de la répression et de l'enquête, la prévention des violations du droit international humanitaire se heurte à un obstacle culturel et informationnel fondamental : la méconnaissance généralisée et profonde des règles élémentaires de la protection des non-combattants. En République centrafricaine, tant les populations civiles vivant dans les zones rurales que les combattants de base incorporés au sein des différentes factions ignorent superbement le contenu précis des obligations protectrices édictées par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels. Cette inculture juridique nourrit un terreau fertile où les pires exactions sont banalisées et commises sans conscience de leur illégalité criminelle. Les programmes et les campagnes de sensibilisation institutionnelle, bien que louables dans leur intention, souffrent d'un déficit chronique de moyens : cantonnés pour l'essentiel aux grands axes urbains sécurisés, ils peinent cruellement à pénétrer les zones enclavées, les villages reculés et les brousse-refuges où se jouent précisément les tragédies humanitaires les plus aiguës, laissant ainsi des millions de citoyens dans l'ignorance totale de leurs droits fondamentaux[23].

B- Les perspectives d'amélioration

L'exploration méthodique des fondements juridiques, du bilan contrasté et des multiples écueils structurels qui entravent l'application du droit international humanitaire en République centrafricaine conduit inévitablement à un impératif d'action prospective. Si le constat des violations massives, de l'impunité persistante et de la fragilité institutionnelle peut légitimement nourrir le scepticisme ou le désespoir, il ne saurait pour autant justifier la résignation. La persistance des souffrances endurées par les populations civiles impose au contraire de dépasser le simple stade du diagnostic critique pour formuler des perspectives d'amélioration concrètes, audacieuses et réalistes. Réfléchir à l'avenir de la protection humaine dans ce pays en crise ne relève pas de l'angélisme juridique, mais d'une nécessité vitale pour arracher l'État centrafricain au cycle infernal de la violence et restaurer les fondements indispensables d'un pacte républicain viable.

[22] Association des Avocats pour la Défense des Droits de l'Homme (AADDH), Étude sur la sécurité des témoins et la protection des victimes devant les juridictions pénales en République centrafricaine, Bangui, éditions juridiques centrafricaines, pp. 15-29.

[23] Comité International de la Croix-Rouge (CICR), Rapports d'évaluation sur l'impact des programmes de diffusion et de vulgarisation du droit international humanitaire auprès des communautés locales et des porteurs d'armes, Genève / Bangui, CICR Delegation CAR, pp. 10-24.

Ces perspectives d'amélioration ne sauraient être pensées de manière fragmentaire ou isolée ; elles exigent une approche holistique, systémique et multidimensionnelle, capable d'articuler harmonieusement la consolidation de l'État de droit, le renforcement des capacités opérationnelles de la justice, la professionnalisation rigoureuse des forces de défense et l'implication active des communautés de base. Il s'agit, d'une part, de parachever l'architecture institutionnelle et normative en comblant les vides législatifs, en étendant l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire national et en garantissant l'indépendance et la sécurité des acteurs judiciaires. Il s'agit, d'autre part, de revigorer la diplomatie humanitaire, de pérenniser les partenariats stratégiques avec les organisations internationales et d'ancrer durablement la culture du respect de la dignité humaine au cœur de la société centrafricaine.

Cette seconde section se propose d'explorer en profondeur ces pistes de solutions indispensables à travers deux axes directeurs. Dans un premier temps, l'analyse mettra en lumière le renforcement des cadres juridiques et institutionnels, en insistant sur la nécessité d'une appropriation nationale accrue des standards protecteurs et sur la consolidation des juridictions pénales nationales et hybrides. Dans un second temps, elle mettra l'accent sur l'importance cruciale de la prévention, de l'éducation humanitaire et de la réconciliation communautaire comme leviers incontournables pour bâtir une paix pérenne, prélude indispensable à l'effectivité véritable du droit international humanitaire en terre centrafricaine.

1- Le renforcement du cadre juridique et institutionnel

Harmonisation du droit interne

L'édification d'un rempart juridique efficace contre l'impunité et la barbarie en République centrafricaine passe impérativement par la poursuite et l'achèvement de l'harmonisation complète de la législation pénale interne avec l'ensemble des instruments internationaux et régionaux ratifiés par l'État. S'il est indéniable que la refonte du Code pénal et du Code de procédure pénale a constitué une avancée majeure en y intégrant les crimes les plus graves du droit international le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, des efforts soutenus demeurent nécessaires pour combler les zones d'ombre persistant dans le droit positif national. Il est notamment urgent de préciser et d'élargir la répression de certaines violations insidieuses du droit international humanitaire, telles que les méthodes de guerre cybernétique indirectes, le pillage sophistiqué des ressources naturelles stratégiques servant à alimenter l'économie de guerre des factions rebelles, et surtout les crimes environnementaux commis en période de conflit armé. En effet, la destruction délibérée des écosystèmes fragiles, la pollution intentionnelle des points d'eau potables et le brûlage des terres arables par les belligérants constituent des tactiques de terre brulée aux conséquences

humanitaires catastrophiques, qu'il convient désormais de qualifier et de réprimer avec la plus grande fermeté dans le corpus législatif national pour garantir une protection globale de l'environnement humain[24].

Renforcement des juridictions

Pour que l'arsenal répressif ne demeure pas une simple construction théorique confinée aux recueils de lois, le renforcement drastique et pérenne des capacités opérationnelles, logistiques et financières de la Cour pénale spéciale (CPS) ainsi que des juridictions nationales de droit commun en premier lieu les cours d'appel de Bangui et de l'intérieur, ainsi que les tribunaux de grande instance s'impose comme une urgence absolue. Cette mutation institutionnelle exige de doter ces juridictions de budgets autonomes, d'infrastructures sécurisées, de flottes de véhicules tout-terrain adaptées aux pistes difficiles de l'arrière-pays et d'outils modernes d'investigation scientifique. De surcroît, il est primordial de recruter, de former et de déployer en nombre suffisant des magistrats, des greffiers, des enquêteurs et des médecins légistes hautement qualifiés, tout en mettant en place des dispositifs de sécurité renforcés et des résidences protégées pour les juges et les auxiliaires de justice. Sans cet investissement structurel massif de la part de l'État et de ses partenaires techniques et financiers, les parquets continueront d'asphyxier sous le poids des procédures en retard et la justice restera l'apanage des seuls centres urbains sécurisés, abandonnant les provinces à l'arbitraire des armes[25].

Coopération internationale

Dans un contexte où les crises centrafricaines s'imbriquent étroitement dans des dynamiques géopolitiques régionales et où de nombreux seigneurs de guerre et criminels de guerre trouvent refuge de l'autre côté des frontières poreuses de l'Afrique centrale, l'intensification méthodique de la coopération judiciaire internationale, bilatérale et multilatérale constitue un levier incontournable. La lutte contre l'impunité transfrontalière ne peut reposer sur le seul volontarisme des tribunaux de Bangui ; elle requiert la conclusion d'accords d'entraide judiciaire renforcée, l'optimisation des procédures d'extradition avec les États voisins (Cameroun, Tchad, République démocratique du Congo) et l'établissement de protocoles fluides de partage de renseignements criminels entre les autorités nationales, la Cour pénale spéciale et le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale (CPI). Cette synergie

[24] Assemblée nationale de la République centrafricaine / Commission des Lois, Rapport sur la mise en conformité du droit pénal national avec les standards internationaux de protection humanitaire et environnementale, Bangui, Journal officiel, pp. 11-29.

[25] Cour pénale spéciale (CPS) / Ministère de la Justice, Plan stratégique quinquennal pour le renforcement des capacités opérationnelles et l'extension territoriale des juridictions pénales spécialisées, Bangui, Secrétariat exécutif, pp. 14-35.

internationale permettra d'intercepter les flux financiers illicites des criminels en fuite, d'exécuter les mandats d'arrêt internationaux au-delà des frontières nationales et de priver les chefs de guerre de sanctuaires extérieurs, démontrant ainsi que la justice internationale et la justice nationale unissent leurs forces pour briser définitivement les réseaux transnationaux du crime de guerre[26].

Formation des forces de défense et de sécurité

La prévention la plus efficace des violations du droit international humanitaire réside en amont, dans l'inculcation rigoureuse d'une conscience éthique et juridique au sein de l'appareil sécuritaire de l'État. À cet égard, il convient d'institutionnaliser de manière pérenne, obligatoire et évaluée la formation continue au DIH et aux droits de l'homme dans les programmes académiques des écoles militaires nationales, des centres d'instruction des forces de police et de gendarmerie, ainsi que lors de chaque phase préparatoire aux déploiements opérationnels sur le terrain. Au-delà des cours théoriques ponctuels, cette démarche doit s'accompagner de l'intégration systématique d'officiers formateurs spécialisés et de conseillers juridiques militaires au sein de chaque état-major de bataillon et de chaque unité combattante engagée en province. Ces officiers veilleront à exercer un contrôle interne strict du respect des règles d'engagement, à rappeler à la troupe les limites infranchissables de la force létale et à sanctionner immédiatement toute déviation disciplinaire. En transformant durablement le soldat et le gendarme en des professionnels respectueux de la dignité humaine, l'État restaurera la confiance des populations civiles et consacrera la force publique comme le bouclier protecteur légitime de la nation[27].

2- La consolidation de la protection des populations civiles

Prévention des violations

La stratégie de protection des populations civiles en République centrafricaine ne saurait se cantonner à une posture purement réactive ou curative consistant à réprimer les crimes une fois commis ; elle doit avant tout s'enraciner dans une dynamique proactive d'anticipation et de prévention des risques. À cet égard, la mise en place et l'optimisation de mécanismes d'alerte précoce hautement interconnectés et réactifs constituent un impératif opérationnel absolu. Ces dispositifs doivent tisser une passerelle de communication fluide, sécurisée et permanente entre les autorités administratives locales, les réseaux structurés de la société civile, les autorités

[26] Réseau Africain de Justice Internationale, Rapport sur l'entraide judiciaire régionale et les mécanismes d'extradition des criminels de guerre en zone CEEAC, Yaoundé / Bangui, éditions régionales, pp. 22-40.

[27] Ministère de la Défense nationale et de la Reconstruction de l'armée / État-major des Armées, Doctrine militaire et directives permanentes sur l'intégration du droit international humanitaire dans les opérations des forces armées centrafricaines, Bangui, EMA CAR, pp. 9-27.

traditionnelles et religieuses, ainsi que les forces de maintien de la paix déployées sur le terrain. En croisant les flux d'informations et en rationalisant la collecte des signaux faibles annonçant des mouvements de troupes hostiles ou des discours haineux précurseurs de violences, ces plateformes d'alerte permettront aux états-majors et aux forces protectrices d'anticiper avec précision les menaces imminentes pesant sur les communautés vulnérables. Ce déploiement préventif rapide et dissuasif sur les théâtres potentiels d'affrontements s'avère indispensable pour court-circuiter les projets criminels des belligérants et épargner aux non-combattants les affres des massacres programmés[28].

Sensibilisation des groupes armés

Parallèlement à la fermeté indispensable que requiert la répression judiciaire, des efforts diplomatiques, politiques et humanitaires accrus et méthodiques doivent être résolument déployés pour engager un dialogue constructif et pragmatique avec l'ensemble des groupes armés non étatiques qui écument le territoire centrafricain. S'engager dans de telles discussions ne relève point d'une compromission coupable avec la criminalité, mais d'une démarche réaliste dictée par l'impératif suprême de sauver des vies humaines. Par l'entremise d'intermédiaires neutres, impartiaux et crédibles au premier rang desquels figure le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), il s'agit de rappeler sans relâche à ces factions leurs obligations incontournables découlant du droit international humanitaire coutumier, qui s'imposent à tout belligérant quelles que soient la légitimité de sa cause ou la nature de son engagement. Ces canaux de négociation doivent viser prioritairement la conclusion d'accords sectoriels spécifiques et contraignants garantissant l'immunité absolue de la population civile, l'interdiction formelle du recrutement d'enfants soldats, ainsi que le respect et la sanctuarisation intégrale des infrastructures sanitaires, des écoles et des couloirs de transhumance pacifique [30].

Renforcement des mécanismes d'alerte

L'efficacité des dispositifs préventifs repose intrinsèquement sur la qualité, la fiabilité et la célérité de la remontée de l'information en provenance des zones les plus reculées et enclavées du pays, là où l'absence de réseaux de communication modernes et le désenclavement routier favorisent l'omerta des exactions. Pour surmonter cet écueil, il est impératif de développer, d'étendre et de sécuriser des outils technologiques et communautaires adaptés aux réalités locales. Cela passe par la mise à disposition de lignes téléphoniques d'urgence sécurisées et cryptées, l'installation de radios VHF ou satellitaires au sein des communautés

[28] MINUSCA / Section de la Protection des Civils, Guide opérationnel et méthodologique sur les mécanismes conjoints d'alerte précoce et d'intervention rapide en zone de conflit, Bangui, MINUSCA Force, pp. 12-28.

villageoises isolées, ainsi que la formation rigoureuse de réseaux d'observateurs locaux des droits de l'homme dotés de protocoles stricts de transmission sécurisée des données factuelles. En outillant ainsi les populations de première ligne, il devient possible de documenter en temps réel les violations des droits et du DIH, de neutraliser la désinformation et de fournir aux agences humanitaires et aux forces de sécurité les indices factuels irréfutables indispensables pour déclencher des interventions ciblées de protection et d'assistance d'urgence[29].

Participation des communautés locales

L'expérience historique des conflits contemporains démontre avec éclat qu'aucune architecture de protection exogène, aussi robuste et dotée soit-elle, ne saurait produire des résultats durables sans l'implication directe, active et souveraine des principales populations concernées. La protection des civils est avant tout un processus endogène qui exige de replacer les communautés locales au cœur de leur propre sécurité. La promotion méthodique de comités locaux de paix, de structures de médiation intercommunautaire et de cercles de dialogue intergénérationnel favorise l'apaisement des rancœurs identitaires, désamorce les tensions latentes liées à la terre ou à l'accès aux ressources pastorales, et reconstruit patiemment le tissu social déchiré par des années de manipulation politique. En responsabilisant les habitants, en valorisant les savoir-faire traditionnels de résolution pacifique des différends et en soutenant les initiatives locales de résilience populaire, l'on parvient non seulement à réduire drastiquement l'exposition des non-combattants aux violences, mais l'on pose également les fondations indispensables et irremplaçables d'une cohésion sociale pérenne au sein des localités vulnérables de l'arrière-pays[30].

Coopération entre l'État, les partenaires techniques et financiers et les organisations humanitaires

Enfin, la concrétisation de cette vision protectrice et ambitieuse ne pourra s'accomplir à travers des efforts dispersés ou cloisonnés ; elle réclame impérativement l'instauration d'une synergie d'action puissante, structurée et institutionnalisée entre l'État centrafricain, les bailleurs de fonds internationaux, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) et l'ensemble de la communauté humanitaire.

[29] Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme (BCNUDH), Rapport sur l'innovante utilisation des technologies communautaires et des réseaux d'alerte pour la protection des populations civiles en milieu rural, Bangui, BCNUDH CAR, pp. 15-31.

[30] Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) / Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance, Guide méthodologique pour la mise en place et le renforcement des comités locaux de paix et de cohésion sociale en République centrafricaine, Bangui, PNUD, pp. 20-44.

Cette coordination stratégique et opérationnelle doit permettre d'harmoniser et d'aligner rigoureusement les efforts conjoints de stabilisation sécuritaire, de relèvement socio-économique à long terme et d'assistance humanitaire d'urgence. En unissant leurs expertises, leurs ressources financières et leurs mandats respectifs au sein d'un cadre unique de planification stratégique, ces acteurs pourrons briser la logique des interventions fragmentées, consolider l'autorité restaurée de l'État sur l'ensemble du territoire national et bâtir, pierre par pierre, les fondations indéfectibles d'une paix durable, juste et résolument protectrice de la dignité humaine en terre centrafricaine[31].

Conclusion

Au terme de cette étude consacrée au droit international humanitaire en République centrafricaine, il ressort que le pays fait face à une crise structurelle profonde où la protection des populations civiles demeure un défi permanent et complexe. L'analyse du cadre juridique a mis en évidence l'existence d'un arsenal normatif international riche et ratifié par l'État centrafricain, complété par des réformes législatives nationales notables, telles que l'intégration des crimes internationaux dans le droit pénal et la création de la Cour pénale spéciale. Toutefois, le bilan de la mise en œuvre sur le terrain révèle un gouffre préoccupant entre la norme juridique et la réalité quotidienne des citoyens, caractérisée par des violations massives, des attaques ciblées, des déplacements forcés et une impunité longtemps tolérée.

En réponse à la problématique initialement posée, il appert que le DIH n'est que très partiellement et difficilement appliqué en République centrafricaine. Cette ineffectivité structurelle s'explique par la prolifération des groupes armés non étatiques aux chaînes de commandement fragmentées, la faiblesse chronique des institutions étatiques sur l'ensemble du territoire, les entraves récurrentes à l'accès humanitaire et la faiblesse persistante du système répressif face à l'ampleur des crimes commis.

Dès lors, l'hypothèse de recherche se trouve pleinement confirmée : l'amélioration de la protection des civils en RCA est subordonnée à une action combinée de renforcement de la justice pénale (tant nationale qu'hybride), de professionnalisation et de formation accrue des forces de défense aux règles du DIH, ainsi qu'à la mise en place de stratégies rigoureuses de prévention et de dialogue communautaire.

[31] Gouvernement de la République centrafricaine / Partenaires Techniques et Financiers (PTF), Cadre national de coordination stratégique pour la relance, la stabilisation et la protection humanitaire en RCA, Bangui, Ministère de l'Économie et du Plan, pp. 10-38.

La tutelle administrative et l'autonomie financière des entités territoriales décentralisées en république démocratique du congo
Une analyse critique

Administrative supervision and financial autonomy of decentralized territorial entities in the DRC. A critical analysis

Par :

NSINGI NZINGA
Avocat d'Affaires
Doctorant aux Universités de Dschang et de Yaoundé II
Faculté des Sciences Juridiques Politiques
Enseignant-Chercheur à la Faculté de Droit de l'Université Kongo (RDC)

KIMPIATU MVUTU Olivier
Enseignant-Chercheur à la Faculté de Droit de l'Université Kongo (RDC)
Avocat au Barreau du Kongo Central

Résumé :

La Constitution congolaise du 18 février 2006 fait de la décentralisation le mode de gestion des affaires publiques et confère aux provinces et aux entités territoriales décentralisées (ETD), la ville, la commune, le secteur et la chefferie, la personnalité juridique ainsi que le principe de libre administration et d'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques.[1] Cette proclamation constitutionnelle se heurte cependant à la persistance d'un contrôle de tutelle exercé par le pouvoir central et provincial ainsi qu'à une dépendance financière structurelle des ETD à l'égard de la rétrocession des recettes publiques et de la péréquation nationale. La présente étude se propose d'examiner, à la lumière du droit positif congolais et du droit comparé (français et camerounais), la compatibilité entre le maintien d'un contrôle de tutelle étendu, la faiblesse de l'autonomie budgétaire et fiscale locale, et le principe constitutionnel de libre administration des ETD. Elle soutient la thèse d'un décalage persistant entre la consécration formelle de l'autonomie locale et son effectivité administrative, et propose des pistes de réforme inspirées des évolutions françaises, passage de la tutelle a priori au contrôle de légalité a posteriori depuis 1982, et camerounaises, codification du régime financier des collectivités territoriales décentralisées.

Mots-clés : décentralisation ; tutelle administrative ; autonomie financière ; entités territoriales décentralisées ; libre administration ; République démocratique du Congo.

[1]Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, art. 3 et art. 175 ; Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces, art. 2.

Abstract:

The Congolese Constitution of 18 February 2006 establishes decentralization as the mode of management of public affairs and grants provinces and decentralized territorial entities (DTEs) legal personality together with the principle of free administration and autonomous management of their resources. This constitutional proclamation nonetheless collides with the persistence of an extensive administrative supervision (tutelle) exercised by the central and provincial authorities, and with the structural financial dependence of DTEs on the retrocession of centrally collected public revenue and on national equalization mechanisms. Drawing on Congolese positive law and on comparative French and Cameroonian law, this article examines whether the continuing scope of administrative supervision and the weakness of local budgetary and fiscal autonomy are compatible with the constitutional principle of free administration of DTEs. It argues that a persistent gap separates the formal consecration of local autonomy from its administrative effectiveness, and proposes reforms inspired by the French shift from a priori tutelle to a posteriori legality review since 1982, and by the Cameroonian codification of the financial regime of decentralized territorial authorities.

Keywords: decentralization; administrative supervision; financial autonomy; decentralized territorial entities; free administration; Democratic Republic of the Congo.

Introduction

Depuis la Table ronde de Bruxelles jusqu'à la Constitution du 18 février 2006, la question de l'organisation territoriale de l'État congolais n'a cessé d'osciller entre des logiques concurrentes de centralisation et de décentralisation.[2] Alors que la première République avait expérimenté un fédéralisme de courte durée et que la deuxième République lui avait substitué un centralisme démocratique rigoureux, la Constitution de la troisième République a fait le choix résolu de la décentralisation comme mode de gestion des affaires publiques.[3] Ce choix constitutionnel s'est traduit par l'érection de vingt-six provinces dotées d'un statut renforcé et par la consécration de quatre catégories d'entités territoriales décentralisées, la ville, la commune, le secteur et la chefferie, investies de la personnalité juridique et du principe de libre administration.[4]

Cette architecture s'inscrit dans un mouvement plus large de décentralisation observable dans l'ensemble de l'Afrique noire francophone, où la plupart des États ont, à la suite des réformes constitutionnelles des années 1990 et 2000, souscrit au concept d'autonomie locale.[5] Au Cameroun, la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 a ainsi consacré la personnalité morale de droit public des collectivités territoriales, la libre administration par des conseils élus et l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux.[6] En France, la libre administration des collectivités territoriales, consacrée à l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, a été renforcée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, qui a introduit les articles 72-1 et 72-2 relatifs, respectivement, à la participation des électeurs et à l'autonomie financière.[7]

Or, dans les trois ordres juridiques considérés, la reconnaissance de la libre administration ne s'est jamais traduite par la disparition du contrôle exercé par l'État sur les autorités décentralisées. En République démocratique du Congo, l'article 3 de la Constitution,

---

[2] VUNDUAWE TE PEMAKO (F.) et MBOKO DJ'ANDIMA (J.-M.), *Traité de droit administratif de la République démocratique du Congo*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2020, 1218 p.

[3] Constitution du 18 février 2006, exposé des motifs, et art. 3, al. 1er : « Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. ».

[4] Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, précitée, art. 2, al. 2 ; également ONA ITOFO (B.), « La décentralisation en RDC : opportunité pour une gestion rationnelle... », *in L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2008-2009, Anvers, p. 87, citant VUNDUAWE TE PEMAKO (F.), *Traité de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2007, p. 87.

[5] NGONO TSIMI (L.), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, thèse de doctorat, Université Paris-Est, 2010, disponible sur theses.fr, n° 2010PEST2015.

[6] Constitution de la République du Cameroun du 18 janvier 1996, art. 55 et art. 4, al. 4 : « Les Collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. ».

[7] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ; art. 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. ».

qui proclame la personnalité juridique des provinces et des ETD, est immédiatement suivi de dispositions organisant la tutelle du pouvoir central sur les provinces et de celles-ci sur les entités territoriales décentralisées.[8] De même, au Cameroun, l'article 55 de la Constitution dispose que « l'État assure la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées dans les conditions fixées par la loi ».[9] En France, si la loi du 2 mars 1982 a formellement aboli la tutelle administrative a priori au profit d'un contrôle de légalité a posteriori exercé par le préfet, une partie de la doctrine s'est interrogée sur le caractère largement mythique de cette abolition, tant les mécanismes de contrôle financier et budgétaire ont conservé une intensité comparable à celle de l'ancienne tutelle.[10]

Cette tension entre autonomie proclamée et contrôle maintenu invite à formuler la problématique suivante, qui structure l'ensemble de la présente étude : *la tutelle administrative et la dépendance financière sont-elles compatibles avec le principe constitutionnel de libre administration des entités territoriales décentralisées en République démocratique du Congo ?*

Cette problématique présente un double intérêt. Sur le plan théorique, elle interroge la cohérence interne du droit congolais de la décentralisation, dont on peut se demander s'il n'organise pas, sous couvert de décentralisation, une forme de déconcentration renforcée.[11] Sur le plan pratique, elle éclaire les raisons pour lesquelles, près de deux décennies après l'entrée en vigueur de la Constitution du 18 février 2006, la majorité des ETD congolaises demeurent dans l'incapacité de financer leur propre fonctionnement et leurs investissements, en dépit de la reconnaissance constitutionnelle de leur autonomie de gestion.

Pour répondre à cette problématique, l'étude retient une méthode juridique classique, combinant l'analyse exégétique des textes constitutionnels et légaux congolais, l'examen de la doctrine congolaise, française et camerounaise, ainsi qu'une démarche de droit comparé destinée à dégager, au regard des expériences française et camerounaise, des pistes de réforme adaptées au contexte congolais. Le raisonnement est conduit en deux temps, suivant une architecture binaire qui permet d'articuler l'analyse des contraintes juridiques pesant sur les ETD congolaises et la recherche de solutions inspirées du droit comparé. Il convient, dans une première partie, d'exposer les fondements, les organes, les modalités et les conséquences de la

[8]Constitution du 18 février 2006, art. 3 et 195 ; Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, art. 91 et s. relatifs à la tutelle du gouverneur de province sur les actes des ETD.
[9]Constitution camerounaise du 18 janvier 1996, art. 55(1) ; Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées, art. 74 à 80.
[10]Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; sur la controverse doctrinale, « Du mythe de l'abolition de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales. La décentralisation inaboutie », Journal du droit administratif, en ligne.
[11]VUNDUAWE TE PEMAKO (F.) et MBOKO DJ'ANDIMA (J.-M.), op. cit., pp. 415-416 et 493-495, sur les critères de la décentralisation territoriale et les mécanismes de contrôle de l'administration.

tutelle administrative pesant sur les entités territoriales décentralisées (I), avant d'examiner, dans une seconde partie, les limites de l'autonomie budgétaire et fiscale des ETD ainsi que les perspectives de réforme qu'offre, à cet égard, l'observation comparée des expériences française et camerounaise (II).

I. La tutelle administrative sur les entités territoriales décentralisées : fondements, modalités et conséquences

A. Les fondements juridiques et la typologie de la tutelle administrative

A.1. La notion de tutelle administrative : définition, nature et distinction avec le pouvoir hiérarchique

La tutelle administrative se définit classiquement comme l'ensemble des pouvoirs limités que la loi confère à une autorité supérieure sur les organes et les actes d'une entité décentralisée, aux fins d'assurer le respect de la légalité et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie, les excès ou les empiètements éventuels des autorités locales.[12] Cette définition, empruntée à la doctrine administrative classique, appelle plusieurs précisions utiles à l'analyse du droit congolais.

En premier lieu, les pouvoirs de l'autorité de tutelle sont, par nature, des pouvoirs d'exception : ils ne se présument pas et n'existent que dans la mesure où un texte les organise expressément, selon l'adage classique voulant qu'il n'y ait « pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes ».[13] Ce principe traduit, en théorie, la nature juridique distincte de la décentralisation par rapport à la déconcentration : alors que cette dernière repose sur un pouvoir hiérarchique qui autorise l'autorité supérieure à substituer sa décision à celle de l'agent subordonné, à lui adresser des instructions et à réformer ses actes pour de simples motifs d'opportunité, la tutelle administrative, exercée sur une personne morale distincte de l'État, se borne, en principe, à un contrôle de légalité et ne saurait, sans dénaturer le principe même de la décentralisation, s'étendre systématiquement à un contrôle d'opportunité.[14]

En second lieu, la doctrine distingue traditionnellement plusieurs formes de tutelle selon leur objet et leurs modalités d'exercice. Une distinction majeure oppose la tutelle préventive, qui s'exerce avant l'entrée en vigueur de l'acte de l'entité décentralisée sous la forme d'un avis

[12]Sur cette définition classique de la tutelle administrative, forgée par la doctrine belge (J. Dembour, G. Peiser) et reprise par la doctrine congolaise, voy. VUNDUAWE TE PEMAKO (F.) et MBOKO DJ'ANDIMA (J.-M.), op. cit., pp. 415-416 ; adde G. PEISER, *Droit administratif*, 19e éd., Paris, Dalloz, 1998, p. 100.

[13]Sur l'adage selon lequel il n'y a « pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes », principe classique de droit administratif comparé, et son application congolaise, VUNDUAWE TE PEMAKO (F.) et MBOKO DJ'ANDIMA (J.-M.), op. cit., pp. 415-416.

[14]Sur la distinction entre pouvoir hiérarchique et pouvoir de tutelle et sur le caractère par principe exceptionnel du contrôle d'opportunité en matière de tutelle, VUNDUAWE TE PEMAKO (F.) et MBOKO DJ'ANDIMA (J.-M.), op. cit., pp. 417-419.

préalable, d'une autorisation ou d'une approbation, à la tutelle répressive, qui autorise l'autorité de tutelle à annuler ou à suspendre un acte déjà entré en vigueur pour un motif d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général.[15] À ces deux catégories s'ajoute une tutelle dite supplétive ou coercitive, destinée à pallier la carence ou la mauvaise volonté d'une autorité décentralisée qui, après mise en demeure restée sans effet, s'abstient d'accomplir une obligation légale ; l'autorité de tutelle agit alors par des mesures d'office ou par l'envoi d'un commissaire spécial habilité, au besoin, à se substituer à l'autorité défaillante.[16] Cette *summa divisio*, élaborée par la doctrine administrative classique puis reprise par la doctrine congolaise, demeure la grille de lecture privilégiée pour analyser le droit positif des entités territoriales décentralisées.

A.2. Le fondement textuel et la typologie de la tutelle en droit positif congolais, à la lumière du droit comparé

En droit positif congolais, la tutelle administrative sur les entités territoriales décentralisées trouve son fondement dans l'article 3 de la Constitution du 18 février 2006, qui proclame la personnalité juridique des provinces et des ETD tout en organisant, dans les dispositions qui suivent immédiatement cette proclamation, la tutelle du pouvoir central sur les provinces et de celles-ci sur les entités territoriales décentralisées.[17] Ce fondement constitutionnel est précisé par la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces, dont le titre V est spécifiquement consacré aux rapports entre les ETD, la province et le pouvoir central.[18]

Cette tutelle se décline en une tutelle sur les organes et une tutelle sur les actes. La tutelle sur les organes se manifeste, notamment, à travers le pouvoir de suspension ou de dissolution des conseils délibérants des ETD dans les hypothèses limitativement prévues par la loi, ainsi qu'à travers l'exercice d'un pouvoir disciplinaire sur certains mandataires locaux ; ces mesures sont soumises à un formalisme procédural strict destiné à éviter les usages arbitraires de la tutelle.[19] La tutelle sur les actes, quant à elle, recouvre les mécanismes d'approbation préalable, d'autorisation, d'annulation ou de substitution que les autorités de tutelle, le gouverneur de

[15] Sur la distinction entre tutelle préventive (avis préalable, autorisation, approbation) et tutelle répressive (annulation, suspension), voy. G. PEISER, op. cit., pp. 101-104 ; adde VUNDUAWE TE PEMAKO (F.) et MBOKO DJ'ANDIMA (J.-M.), op. cit., pp. 419-421.

[16] Sur la tutelle supplétive ou coercitive, destinée à pallier la carence de l'autorité décentralisée par des mesures d'office ou l'envoi d'un commissaire spécial, voy. G. PEISER, op. cit., p. 104 ; VUNDUAWE TE PEMAKO (F.) et MBOKO DJ'ANDIMA (J.-M.), op. cit., p. 421.

[17] Constitution du 18 février 2006, art. 3.

[18] Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, précitée, Titre V, « Des rapports entre les entités territoriales décentralisées, la province et le pouvoir central ».

[19] Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, art. 98 et s. relatifs à la suspension et à la dissolution des conseils des ETD ; ces mesures sont soumises à un formalisme procédural strict destiné à éviter les usages arbitraires de la tutelle.

province à l'égard des ETD, le Gouvernement central à l'égard des provinces, peuvent exercer sur les délibérations et les actes des organes décentralisés.[20]

Cette architecture congolaise trouve un écho net dans les droits camerounais et français, ce qui invite à situer la tutelle administrative congolaise dans un mouvement plus général de décentralisation observable dans l'ensemble de l'Afrique noire francophone.[21] Au Cameroun, l'article 55 de la Constitution du 18 janvier 1996 dispose expressément que l'État assure la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées dans les conditions fixées par la loi, tandis que l'article 4, alinéa 4, consacre, en parallèle, l'autonomie administrative et financière des collectivités pour la gestion des intérêts régionaux et locaux.[22] La loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées organise, en ses articles 74 à 80, le contentieux des actes de tutelle, ce qui traduit, en droit camerounais, un effort de rationalisation et de codification du régime de la tutelle que le droit congolais, dispersé entre plusieurs textes, ne connaît pas encore.[23]

En France, l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, tel que renforcé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, consacre le principe de libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus.[24] Ce principe a néanmoins toujours coexisté avec un contrôle exercé par le représentant de l'État, la loi du 2 mars 1982 ayant formellement aboli la tutelle administrative a priori au profit d'un contrôle de légalité exercé a posteriori par le préfet ; une partie de la doctrine s'est cependant interrogée sur le caractère largement mythique de cette abolition, tant les mécanismes de contrôle financier et budgétaire ont conservé une intensité comparable à celle de l'ancienne tutelle.[25]

La comparaison entre ces trois ordres juridiques fait ainsi apparaître un paradoxe commun : dans chacun d'eux, la reconnaissance constitutionnelle de la libre administration des collectivités locales ne s'est jamais traduite par la disparition du contrôle exercé par l'État central, mais tout au plus par une évolution de sa forme, ce qui invite à s'interroger, dans les

[20]Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, art. 91 à 97 ; sur la distinction entre tutelle sur les organes et tutelle sur les actes en doctrine comparée, la thèse KEUDJEU DE KEUDJEU (J. R.), *La problématique du contrôle de l'État sur les collectivités territoriales décentralisées au regard de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996*, DEA, Université de Douala, 2008.

[21] Sur ce mouvement général de décentralisation en Afrique noire francophone à la suite des réformes constitutionnelles des années 1990 et 2000, NGONO TSIMI (L.), op. cit.

[22]Constitution de la République du Cameroun du 18 janvier 1996, art. 55 et art. 4, al. 4.

[23]Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées, art. 74 à 80.

[24]Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 ; art. 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

[25]Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, précitée ; sur la controverse doctrinale relative au caractère mythique de cette abolition, « Du mythe de l'abolition de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales. La décentralisation inaboutie », Journal du droit administratif, en ligne.

développements qui suivent, sur les organes et les modalités concrètes d'exercice de ce contrôle en droit congolais.

B. Les organes et les modalités d'exercice du contrôle de tutelle, et leurs conséquences sur la gouvernance locale

B.1. L'organisation pyramidale du contrôle et les procédés du contrôle a priori et a posteriori

En République démocratique du Congo, l'exercice de la tutelle est organisé de manière pyramidale. Le pouvoir central exerce la tutelle sur les provinces par l'intermédiaire du ministère ayant l'intérieur dans ses attributions, tandis que le gouverneur de province, qui peut déléguer cette compétence à l'administrateur du territoire, exerce la tutelle sur les ETD situées sur le territoire provincial.[26] Ce schéma a été précisé par la loi organique n° 16/001 du 3 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des ETD, qui distingue les services publics du pouvoir central, ceux des provinces et ceux des ETD.[27]

Le contrôle exercé par le gouverneur de province peut prendre la forme d'un contrôle a priori, lorsque l'acte de l'ETD est soumis à l'avis préalable de l'autorité de tutelle avant son entrée en vigueur, ou d'un contrôle a posteriori, lorsque l'acte est exécutoire dès son adoption mais peut être suspendu ou annulé par l'autorité de tutelle dans un délai déterminé.[28] La loi organique n° 08/016 énumère les actes soumis au contrôle a priori : il en va ainsi, notamment, de l'élaboration de l'avant-projet de budget, de la création de taxes et de l'émission d'emprunts, de la création d'entreprises industrielles et commerciales ou de la prise de participation dans des entreprises, de la signature de tout contrat comportant des engagements financiers, des règlements de police assortis de peines de servitude pénale, ainsi que du recours à la procédure de gré à gré par dérogation aux règles normales de passation des marchés publics.[29] Ces projets d'actes sont transmis au gouverneur de province, qui dispose d'un délai de vingt jours à compter de leur réception pour faire connaître son avis ; passé ce délai, le projet d'acte est réputé pouvoir

[26]Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, art. 95, sur la faculté pour le gouverneur de province de déléguer sa compétence de tutelle à l'administrateur du territoire.
[27]Loi organique n° 16/001 du 3 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des ETD, art. 24, 28 et 30.
[28]Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, art. 96, sur la distinction entre contrôle a priori et contrôle a posteriori des actes des entités territoriales décentralisées.
[29]Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, art. 96 et s., énumérant les actes soumis au contrôle a priori du gouverneur de province, au nombre desquels figurent l'élaboration de l'avant-projet de budget, la création de taxes et l'émission d'emprunts, la création d'entreprises industrielles et commerciales ou la prise de participation dans des entreprises, la signature de tout contrat comportant des engagements financiers, les règlements de police assortis de peines de servitude pénale, ainsi que le recours à la procédure de gré à gré par dérogation aux règles normales de passation des marchés publics.

être soumis à délibération ou à exécution.[30] La décision négative de l'autorité de tutelle doit être motivée et est susceptible de recours administratif ou juridictionnel, le silence gardé par l'autorité de tutelle pendant trente jours constituant une décision implicite de rejet contre laquelle l'entité territoriale décentralisée peut former un recours devant la cour administrative d'appel du ressort.[31]

En pratique cependant, le poids du contrôle a priori demeure prépondérant dans le domaine budgétaire et fiscal, la quasi-totalité des actes touchant aux ressources des ETD, budget, emprunts, taxes, marchés publics de gré à gré, figurant sur la liste des actes soumis à approbation préalable.[32] Cette prépondérance contredit l'esprit du mouvement plus général de décentralisation observé en droit comparé, où le contrôle a priori a progressivement cédé la place à un contrôle a posteriori de légalité, à l'image de la réforme française de 1982 examinée plus loin.[33] Le maintien d'un contrôle a priori étendu sur les actes budgétaires des ETD congolaises rejoint la situation observée dans plusieurs États d'Afrique noire francophone : au Gabon comme au Cameroun, ce contrôle s'exerce fréquemment au moment même de la prise de décision financière, portant sur le vote du budget primitif, du budget additionnel et des décisions budgétaires modificatives, et prend souvent la forme d'une autorisation préalable.[34] Une telle configuration conduit une partie de la doctrine congolaise et africaniste à s'interroger sur le point de savoir si la décentralisation congolaise ne demeure pas, en définitive, une décentralisation sous surveillance, où la marge d'autonomie réelle des ETD reste conditionnée par le bon vouloir de l'autorité de tutelle.[35]

[30]Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, art. 98, fixant à vingt jours le délai dont dispose le gouverneur de province pour faire connaître son avis sur le projet d'acte qui lui est transmis, l'écoulement de ce délai valant avis favorable.

[31]Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, art. 99 et 100 : la décision négative de l'autorité de tutelle doit être motivée et est susceptible de recours administratif ou juridictionnel ; le silence gardé pendant trente jours constitue une décision implicite de rejet contre laquelle l'entité territoriale décentralisée peut former un recours devant la cour administrative d'appel du ressort.

[32]Sur cette observation relative à la prépondérance pratique du contrôle a priori dans le domaine budgétaire et fiscal, voy. la synthèse de KAS, *Le processus de décentralisation en République démocratique du Congo*, sous la direction de MABIALA MANTUBA-NGOMA (P.), Kinshasa, Fondation Konrad Adenauer, chap. 3, « Des mécanismes de contrôle et de tutelle ».

[33]Sur la réforme française de 1982, infra, II, B.1.

[34] AFRILEX, « *L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone : le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal* », Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique noire, p. 4.

[35]Sur cette critique, BATAHWA HEMURA (D.), *Fonctionnalité des entités territoriales décentralisées en RDC. Analyse appliquée à la chefferie de Bukumu au Nord-Kivu*, mémoire de licence, Université de Goma, 2013, chap. II, « État de savoir sur la décentralisation en RDC ». Ce mémoire de licence, dont la valeur scientifique demeure celle d'un travail de fin de cycle, n'est mobilisé qu'à titre d'illustration empirique localisée, concurremment aux références doctrinales citées supra et infra, et non comme fondement doctrinal autonome.

B.2. Les conséquences de la tutelle étendue sur la gouvernance locale, la démocratie de proximité et le développement territorial

La combinaison d'une tutelle administrative étendue, en particulier dans le domaine budgétaire, et d'un contrôle a priori prépondérant produit des effets délétères sur la gouvernance locale. D'une part, elle affaiblit la portée de la démocratie locale instaurée par la Constitution du 18 février 2006, dans la mesure où les conseils élus des ETD, faute de disposer d'une marge de décision propre sur leurs actes essentiels, sont réduits à un rôle d'exécutants des orientations arrêtées par les autorités de tutelle plutôt qu'à celui de décideurs autonomes des priorités locales de développement. [36] D'autre part, cette configuration nourrit un phénomène de déresponsabilisation des autorités locales, qui peuvent, en cas d'échec des politiques locales, se prévaloir de l'insuffisance des moyens rétrocédés par l'échelon supérieur, ou des lenteurs de l'autorité de tutelle, pour dégager leur responsabilité politique devant les populations.[37]

Les études de terrain conduites sur plusieurs ETD congolaises convergent pour souligner que l'éclosion du développement local dépend étroitement de la bonne gestion des ressources financières, laquelle suppose, en amont, une canalisation effective des ressources par les autorités décentralisées elles-mêmes plutôt que par la seule administration centrale ou provinciale.[38] Ces travaux confirment, de manière empirique, que le déficit de développement observé dans plusieurs ETD ne résulte pas seulement de contraintes exogènes, enclavement, insécurité dans certaines provinces de l'Est du pays, faiblesse du tissu économique local, mais aussi, et peut-être surtout, de l'architecture même du système de tutelle et de financement mis en place par le législateur congolais, laquelle prive les autorités locales des marges de manœuvre nécessaires à une gestion prévisionnelle de leurs investissements.[39]

L'étude consacrée à la chefferie de Bukumu, dans la province du Nord-Kivu, donne un contenu concret à ce constat général. Cette entité territoriale décentralisée, confrontée à un

[36]Sur ce constat, BATAHWA HEMURA (D.), op. cit., *relative à la fonctionnalité des ETD appliquée à la chefferie de Bukumu*. Voy. la mise en garde formulée supra, note 35, quant à la portée strictement illustrative de cette source.

[37] Ce mécanisme de report de responsabilité est identifié comme l'une des pathologies classiques des décentralisations faiblement financées en Afrique subsaharienne ; voy. par analogie la tribune parue in Cameroun Actuel, « *Décentralisation au Cameroun : l'État reprend la main, les communes perdent leur substance* », mai 2026. Article non signé ; à la différence de la source citée infra, note 48, l'auteur n'est pas identifié, ce qui en limite la force probante et justifie son usage purement illustratif.

[38]ResearchGate, MULAMBA, « *Décentralisation Territoriale en République démocratique du Congo : Un Nouvel Élan pour le Développement Local* », 2022, sur la typologie des ressources exceptionnelles des ETD et le lien entre gestion locale des ressources et développement territorial. Cette contribution, non soumise à évaluation par les pairs, est mobilisée à titre d'illustration et gagnerait à être recoupée avec des travaux académiques recensés, tels ceux cités supra, note 2 et note 5.

[39]Sur l'ineffectivité chronique de la rétrocession et ses causes exogènes et endogènes, voy. la contribution parue in Village-Justice, « La coopération territoriale en RDC, opportunité pour un développement local », observation transposable au mécanisme de rétrocession. Comme les sources citées supra, notes 35, 36 et 38, cette contribution en ligne à vocation de vulgarisation juridique n'est convoquée qu'à l'appui d'une observation générale, et non comme fondement doctrinal de premier rang.

contexte sécuritaire dégradé et à une assiette fiscale locale résiduelle, demeure presque exclusivement dépendante des rétrocessions provinciales pour financer son fonctionnement courant, tandis que ses projets d'investissement, lorsqu'ils supposent le recours à l'emprunt ou la création d'une taxe nouvelle, restent subordonnés à l'avis préalable de l'autorité de tutelle provinciale, ce qui retarde d'autant leur mise en œuvre.[40]

Cet exemple, sans prétendre à une représentativité statistique ni se substituer à une étude de terrain systématique qui reste à conduire à l'échelle de l'ensemble des provinces, illustre concrètement les mécanismes de tutelle décrits en A.2 et B.1 et montre que la dépendance financière et le contrôle administratif s'y renforcent mutuellement, dans un contexte local marqué par la faiblesse des capacités de gestion et par l'insécurité.

L'expérience camerounaise offre, à cet égard, un miroir instructif : la doctrine récente y observe qu'une décentralisation sans autonomie fiscale s'accompagne d'une gouvernance locale placée sous une tutelle permanente et de collectivités privées de leurs leviers financiers, ce qui prive le processus de décentralisation de sa capacité à produire les effets de développement local qui en constituaient la justification première.[41] Ce constat, transposé au contexte congolais, confirme la thèse centrale de la présente étude : la persistance d'une tutelle étendue, conjuguée à une dépendance financière structurelle examinée dans la seconde partie, vide, dans une large mesure, le principe constitutionnel de libre administration de sa portée pratique.

Ces deux séries de constats, relatifs respectivement à l'étendue du contrôle de tutelle et à la faiblesse de l'autonomie financière examinée dans la seconde partie, ne doivent cependant pas être confondues : ils procèdent de causes juridiques distinctes qu'il convient d'articuler plutôt que de simplement juxtaposer. L'étendue du contrôle a priori n'affaiblit pas, par elle-même, l'assiette fiscale propre des ETD, laquelle demeure avant tout tributaire de facteurs économiques et démographiques étrangers au droit de la tutelle. Le lien entre les deux phénomènes est plus indirect, mais réel : dès lors que la création de toute taxe locale et l'émission de tout emprunt sont soumises à l'avis préalable du gouverneur de province, les autorités décentralisées sont structurellement dissuadées de développer des ressources propres nouvelles, chaque initiative fiscale exposant l'ETD à un délai d'instruction pouvant atteindre vingt jours et à un risque de rejet motivé par une appréciation d'opportunité plutôt que de seule

[40] Sur cette étude de cas, voy. supra, note 35, BATAHWA HEMURA (D.), *Fonctionnalité des entités territoriales décentralisées en RDC. Analyse appliquée à la chefferie de Bukumu au Nord-Kivu*, op. cit.

[41] Cameroun Actuel, « *Décentralisation au Cameroun : l'État reprend la main, les communes perdent leur substance* », mai 2026, précité. Article non signé, à recouper, le cas échéant, avec des travaux universitaires camerounais portant sur la même question.

légalité.[42] Le contrôle a priori n'est donc pas la cause de la faiblesse du potentiel fiscal congolais, mais il en constitue un facteur aggravant, en décourageant l'innovation fiscale locale que l'autonomie financière est précisément censée permettre. C'est cette articulation entre deux causes distinctes mais convergentes, plutôt qu'une simple corrélation entre deux phénomènes juxtaposés, qui doit retenir l'attention dans les développements qui suivent.

Cette critique de l'étendue du contrôle a priori appelle, cependant, d'être nuancée par la prise en compte des arguments qu'une partie de la doctrine oppose, au nom même de la protection de l'intérêt général, à tout allègement rapide de la tutelle. Le maintien d'un contrôle préalable sur les actes budgétaires et sur l'emprunt des ETD trouve ainsi une justification dans la faiblesse persistante des capacités techniques de gestion financière de nombreuses administrations locales congolaises, dans le risque de mauvaise gestion des ressources rétrocédées en l'absence de contrôle interne suffisant, et, dans certaines provinces de l'Est du pays, dans un contexte sécuritaire qui rend plus incertaine la reddition de comptes a posteriori.[43] Ces arguments ne sont pas dépourvus de pertinence et invitent à ne pas transposer mécaniquement, ni dans l'immédiat, le modèle français d'un contrôle a posteriori généralisé. Ils ne commandent cependant pas le statu quo : rien n'interdit de réserver un contrôle a priori renforcé aux seuls actes les plus sensibles, tels l'emprunt ou la création d'entreprises publiques locales, tout en libérant du contrôle préalable les actes de gestion courante. La question n'est donc pas de supprimer la tutelle, mais d'en proportionner l'intensité à la nature de l'acte contrôlé, ce à quoi invite précisément la définition opérationnelle de l'effectivité proposée dans la seconde partie.[44]

II. L'autonomie financière des entités territoriales décentralisées : limites structurelles et perspectives de réforme

A. Une autonomie financière proclamée mais structurellement limitée

A.1. Le cadre normatif de l'autonomie financière des ETD et ses instruments de correction des inégalités territoriales

L'article 175 de la Constitution du 18 février 2006 pose le principe de la retenue à la source, au profit des provinces, d'une quotité de 40 % des recettes à caractère national, cependant que l'article 224 prévoit la répartition des recettes entre le pouvoir central et les

[42]Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, art. 96 et s. (voy. supra, notes 28 et 29), sur la liste des actes soumis au contrôle a priori, au nombre desquels figurent précisément la création de taxes et l'émission d'emprunts.

[43]Sur la faiblesse des capacités de gestion financière locale comme justification classique du maintien d'un contrôle a priori, voy. la synthèse de KAS, *Le processus de décentralisation en République démocratique du Congo*, op. cit., chap. 3.

[44]Sur l'intérêt d'une graduation du contrôle selon la nature des actes, voy. par analogie Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées, précitée, art. 74 à 80.

provinces selon la clé de répartition fixée par la loi.[45] S'agissant plus spécifiquement des ETD, la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 énumère les catégories de ressources dont elles peuvent disposer : les recettes fiscales et non fiscales propres, les recettes de participation ou de rétrocession, les recettes exceptionnelles telles que les dons et legs, ainsi que les emprunts.[46]

Le constituant congolais a par ailleurs institué, à l'article 181 de la Constitution, un instrument spécifiquement destiné à corriger les inégalités de développement entre entités décentralisées : la Caisse nationale de péréquation, organisme public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière, dont la mission consiste à financer des projets et programmes d'investissement public afin d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les autres entités territoriales décentralisées.[47] La loi organique n° 16/028 du 8 novembre 2016 portant organisation et fonctionnement de la Caisse nationale de péréquation en précise les modalités de fonctionnement et prévoit que son budget est alimenté par le Trésor public à concurrence de dix pour cent de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'État chaque année.[48]

Cette architecture normative traduit, sur le papier, une reconnaissance assez complète de l'autonomie financière des ETD, complétée par un mécanisme constitutionnel de péréquation entre entités inégalement dotées en ressources propres. Mais cette autonomie financière proclamée se heurte, en pratique, à une triple limite. D'une part, la faiblesse de l'assiette fiscale propre aux ETD, qui repose essentiellement sur des taxes locales de faible rendement, rend structurellement les entités décentralisées dépendantes des transferts en provenance du pouvoir central et des provinces.[49] D'autre part, le mécanisme même de la retenue à la source et de la rétrocession, censé garantir aux provinces et aux ETD une ressource stable, est demeuré, dans la pratique, tributaire du bon vouloir du Trésor public et des arbitrages du pouvoir central, en

[45]Constitution du 18 février 2006, art. 175, al. 2 et 3, et art. 224 ; ces dispositions, censées garantir un financement prévisible de la décentralisation, sont demeurées largement inappliquées durant la première décennie de mise en œuvre de la Constitution.

[46]Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, art. 105 et s. ; également MULAMBA, *in ResearchGate*, art. cit., sur la typologie des ressources exceptionnelles des ETD.

[47]Constitution du 18 février 2006, art. 181 ; Loi organique n° 16/028 du 8 novembre 2016 portant organisation et fonctionnement de la Caisse nationale de péréquation, instituant cet organisme public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière, chargé de financer les projets et programmes d'investissement public destinés à assurer la solidarité nationale et à corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les entités territoriales décentralisées.

[48]Constitution du 18 février 2006, art. 181, al. 2 ; Loi organique n° 16/028 du 8 novembre 2016, art. 26 à 28, prévoyant que la Caisse nationale de péréquation dispose d'un budget alimenté par le Trésor public à concurrence de dix pour cent de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'État chaque année.

[49]Sur la faiblesse du potentiel fiscal propre des ETD congolaises, voy. la synthèse de KAS, *Le processus de décentralisation en République démocratique du Congo*, précité, chap. 3, « *Des mécanismes de contrôle et de tutelle* ».

l'absence de mécanisme contraignant de transfert automatique.[50] Enfin, et de manière plus frappante encore, la Caisse nationale de péréquation elle-même, censée matérialiser la solidarité nationale envers les entités les moins favorisées, n'a jamais été alimentée par le Trésor public depuis sa création par la Constitution de 2006, ainsi que l'a reconnu le ministre des Finances devant le Sénat en juin 2025, admettant qu'aucun décaissement n'avait, à cette date, jamais été effectué à son profit.[51] Cette ineffectivité chronique d'un instrument pourtant consacré au niveau constitutionnel illustre, de manière particulièrement éclairante, le décalage entre la consécration formelle de l'autonomie financière des ETD et son effectivité administrative, qui constitue la thèse centrale de la présente étude.

Encore convient-il de préciser le critère permettant de qualifier une autonomie financière, ou une tutelle administrative, d'« effective », faute de quoi le contraste entre proclamation et effectivité resterait une pétition de principe plutôt qu'un critère opératoire. Trois conditions cumulatives paraissent, à cet égard, pouvoir être retenues : premièrement, la prévisibilité des ressources, c'est-à-dire la capacité de l'ETD à connaître, avec un degré de certitude raisonnable, le montant et la date des transferts auxquels elle a constitutionnellement droit ; deuxièmement, la proportionnalité du contrôle exercé par l'autorité de tutelle, qui suppose que celui-ci se limite à un contrôle de légalité et ne s'étende pas, dans les faits, à une appréciation d'opportunité déguisée ; troisièmement, l'effectivité du recours juridictionnel ouvert à l'ETD contre les décisions de l'autorité de tutelle ou contre les manquements du Trésor public à ses obligations de rétrocession.[52] Au regard de ces trois critères, l'absence de tout décaissement au profit de la Caisse nationale de péréquation depuis 2006 caractérise un manquement au premier ; la prépondérance du contrôle a priori sur les actes budgétaires, démontrée dans la première partie, caractérise un manquement au second. C'est à l'aune de ces critères que seront appréciées, dans les développements qui suivent, les pistes de réforme inspirées du droit comparé.

A.2. Les mécanismes structurels de dépendance financière en perspective comparée

Cette dépendance financière n'est pas propre à la République démocratique du Congo ; elle se retrouve, quoique sous des formes atténuées, dans les expériences camerounaise et

[50]Sur l'ineffectivité chronique de la rétrocession, voy. la contribution parue in Village-Justice, « La coopération territoriale en RDC, opportunité pour un développement local », précitée.

[51]Sur la reconnaissance par le ministre des Finances, devant le Sénat, le 3 juin 2025, de ce qu'aucun décaissement n'avait jamais été effectué au profit de la Caisse nationale de péréquation depuis sa création en 2006, voy. la couverture qu'en ont donnée Radio Okapi et l'Agence congolaise de presse (ACP), consultées le 20 août 2026 ; adde, sur les demandes répétées d'opérationnalisation adressées au Gouvernement depuis 2019, les comptes rendus successifs des travaux du Sénat et de l'Assemblée nationale sur ce dossier.

[52]Sur la nécessité de critères opérationnels pour apprécier l'effectivité d'un contrôle de tutelle ou d'une autonomie financière, par analogie avec les critères dégagés en droit comparé, voy. G. PEISER, op. cit., pp. 100-104, et VUNDUAWE TE PEMAKO (F.) et MBOKO DJ'ANDIMA (J.-M.), op. cit., pp. 415-421.

française. Au Cameroun, en dépit de la consécration constitutionnelle de l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées, une partie de la doctrine récente souligne que sans ressources suffisantes, l'autonomie financière reste un slogan, les collectivités locales étant fréquemment contraintes d'abandonner des projets financés sur fonds propres faute de trésorerie.[53] Cette dépendance à l'égard de l'administration fiscale centrale, chargée du recouvrement des impôts locaux pour le compte des collectivités décentralisées camerounaises, se traduit par une correspondance incertaine entre les recettes recouvrées et les recettes effectivement reversées, ainsi que par les risques inhérents au principe d'unicité de caisse.[54]

En France, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a tenté de répondre à une critique structurellement analogue en consacrant, à l'article 72-2 de la Constitution, le principe selon lequel les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.[55] Cette garantie constitutionnelle de l'autonomie financière, bien qu'elle demeure débattue quant à sa portée réelle, une partie de la doctrine ayant jugé la formulation retenue par le constituant assez plate au regard des ambitions initiales de la réforme, offre néanmoins un point de comparaison utile pour le droit congolais, dépourvu, à ce jour, d'un mécanisme équivalent de garantie constitutionnelle du niveau des ressources propres des ETD.[56]

Il résulte de cette analyse comparée que la dépendance financière des ETD congolaises n'est pas seulement imputable à l'insuffisance de leur potentiel fiscal propre ; elle procède également de l'absence de garanties institutionnelles suffisantes, qu'il s'agisse d'un mécanisme contraignant de transfert automatique des ressources rétrocédées, d'un encadrement constitutionnel de la part minimale des ressources propres, ou d'un contrôle juridictionnel effectif du respect, par le pouvoir central, de ses obligations de rétrocession et d'alimentation de la Caisse nationale de péréquation. C'est précisément au regard de ce triple constat que les expériences française et camerounaise offrent, ainsi qu'il sera montré, des pistes de réforme utiles au législateur congolais.

---

[53]TODOM (P. K.), citée in Journal du Cameroun, « *Décentralisation sous perfusion : l'autonomie locale, une illusion entretenue* », mai 2026 ; l'auteure relève un déséquilibre persistant entre les compétences transférées aux CTD et les moyens financiers effectivement disponibles.

[54]Sur ces mécanismes, voy. la thèse relative à la Décentralisation et centralisation au Cameroun : la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, section consacrée à « La forte tutelle étatique sur les collectivités locales ».

[55]Constitution du 4 octobre 1958, art. 72-2, al. 3, issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

[56]Sur la portée limitée de l'article 72-2, voy. la référence citée in HAL, tel-01374605, Annuaire des collectivités locales, t. 24, p. 180, qualifiant la disposition constitutionnelle de « jugée assez plate ».

B. Les perspectives de réforme inspirées du droit comparé français et camerounais

B.1. Le modèle français : du contrôle a priori au contrôle de légalité a posteriori

La réforme française du 2 mars 1982 constitue une référence obligée pour toute réflexion sur la modernisation de la tutelle administrative. Cette loi a substitué à l'ancienne tutelle a priori, qui permettait au préfet d'annuler par avance les actes des collectivités locales, un contrôle de légalité exercé a posteriori, l'acte de la collectivité devenant exécutoire dès sa transmission au représentant de l'État, sauf déféré de ce dernier devant le tribunal administratif.[57] Ce mécanisme, aujourd'hui codifié aux articles L. 2131-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, ouvre au préfet un délai de deux mois à compter de la transmission de l'acte pour le déférer au tribunal administratif s'il l'estime contraire à la légalité, ce délai pouvant être interrompu par l'introduction, dans le même délai, d'un recours gracieux auprès de l'autorité communale.[58] Le déféré préfectoral peut, le cas échéant, être assorti d'une demande de suspension de l'acte litigieux, ce qui permet au représentant de l'État de neutraliser rapidement les effets d'un acte manifestement illégal sans pour autant recouvrer un pouvoir d'approbation préalable.[59]

Cette bascule d'un contrôle préventif à un contrôle curatif, entièrement soumis au juge administratif, présente un double avantage pour la réflexion congolaise. D'une part, elle limite le pouvoir discrétionnaire de l'autorité de tutelle en le cantonnant à un contrôle de légalité stricto sensu, le déféré préfectoral s'analysant en un recours pour excès de pouvoir exercé par une autorité privilégiée, sans que le préfet puisse substituer sa propre appréciation d'opportunité à celle du conseil municipal.[60] D'autre part, elle confie à un juge indépendant, plutôt qu'à une autorité administrative hiérarchiquement supérieure, le soin de trancher les éventuels différends entre l'État et la collectivité locale, l'exercice du déféré demeurant, au demeurant, une simple faculté discrétionnaire du préfet et non une obligation, ce qui laisse subsister une marge

[57]Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, précitée ; sur le mécanisme du déféré préfectoral, voy. AdmisConcours, « *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales* ». Adde, pour un exposé doctrinal du mécanisme, B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, dernière éd., chapitre consacré au contrôle de légalité et au déféré préfectoral ; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, Paris, Montchrestien, spéc. les développements sur la suppression de la tutelle a priori par la loi du 2 mars 1982.

[58]Article L. 2131-6 du Code général des collectivités territoriales : le représentant de l'État défère au tribunal administratif, dans un délai de deux mois suivant leur transmission, les actes des autorités communales qu'il estime contraires à la légalité ; ce délai peut être interrompu par l'introduction, dans le même délai, d'un recours gracieux auprès de l'autorité communale, lequel fait à nouveau courir un délai de même durée (CE, 28 juin 2019, n° 420776).

[59]Article L. 2131-6, al. 3, du Code général des collectivités territoriales, permettant au préfet d'assortir son déféré d'une demande de suspension de l'acte litigieux.

[60]Sur l'assimilation du déféré préfectoral à un recours pour excès de pouvoir exercé par une autorité privilégiée, sans pouvoir de substitution d'appréciation d'opportunité, AdmisConcours, art. cit. Adde B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., sur la nature du déféré préfectoral en tant que recours pour excès de pouvoir exercé par une autorité privilégiée.

d'appréciation politique dans le déclenchement du contrôle.[61] Une partie de la doctrine française a néanmoins nuancé la portée de cette réforme, en observant que l'abolition de la tutelle a priori demeure, pour partie, un mythe au regard de la persistance de contrôles financiers et budgétaires d'une intensité comparable à celle de l'ancienne tutelle, notamment à travers le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes sur l'équilibre budgétaire des collectivités.[62] Cette réserve doctrinale invite à ne pas idéaliser le modèle français, mais n'en retire pas moins toute sa pertinence pour une réflexion congolaise centrée sur le strict champ de la tutelle administrative de droit commun.

B.2. Le modèle camerounais et les recommandations pour le droit congolais

Le droit camerounais offre un second enseignement, de nature davantage technique que le précédent français. La loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées, consolidée depuis par le Code général des collectivités territoriales décentralisées de 2019, a eu le mérite de rassembler, dans un instrument unique et cohérent, l'ensemble des règles relatives aux ressources, au budget et à la comptabilité des CTD, ce qui contraste avec l'éclatement normatif observé en droit congolais, où les règles applicables aux ETD demeurent dispersées entre la Constitution, plusieurs lois organiques, dont celles relatives aux ETD et à la Caisse nationale de péréquation, et divers textes réglementaires.[63] Le Code camerounais organise également, de manière précise, les voies de recours ouvertes aux administrés et aux collectivités elles-mêmes contre les actes de tutelle, en reconnaissant à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt pour agir la possibilité de contester devant le juge administratif compétent les actes de tutelle affectant les collectivités territoriales.[64]

Au regard de ces enseignements comparés, plusieurs pistes de réforme peuvent être envisagées pour le droit congolais. En premier lieu, il conviendrait de généraliser, dans le domaine budgétaire et fiscal, le passage d'un contrôle de tutelle a priori à un contrôle de légalité a posteriori, assorti d'un recours effectif devant les juridictions administratives, à l'instar du modèle français, ce qui suppose de réduire sensiblement la liste des actes soumis à approbation

[61]Sur le caractère discrétionnaire de la décision du préfet de déférer ou non un acte au juge administratif, qui ne constitue nullement une obligation, voy. la doctrine consacrée à la procédure du déféré préfectoral. Adde B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., sur le caractère discrétionnaire de l'exercice du déféré par le représentant de l'État.

[62]Sur la controverse doctrinale relative au caractère partiellement mythique de l'abolition de la tutelle a priori, compte tenu de la persistance de contrôles financiers rigoureux exercés notamment par les chambres régionales des comptes, « Du mythe de l'abolition de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales. La décentralisation inaboutie », Journal du droit administratif, art. cit.

[63]Loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées ; Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées, spéc. les dispositions relatives au contentieux des actes des collectivités territoriales, art. 74 à 80.

[64]Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019, art. 80.

préalable énumérée par la loi organique n° 08/016.[65] En second lieu, il serait souhaitable de doter la République démocratique du Congo d'un instrument législatif unique, à l'image du Code camerounais des collectivités territoriales décentralisées, rassemblant l'ensemble des règles relatives au régime financier des ETD, afin de mettre fin à la dispersion normative actuelle et de renforcer la sécurité juridique des acteurs locaux.[66] En troisième lieu, la mise en place d'un mécanisme contraignant et automatique de rétrocession des recettes à caractère national, assorti de sanctions en cas de manquement du Trésor public, permettrait de donner un contenu concret à la garantie prévue par l'article 175 de la Constitution.[67] En quatrième lieu, et de manière plus urgente encore, l'opérationnalisation effective de la Caisse nationale de péréquation, dont l'alimentation demeure purement théorique près de deux décennies après sa consécration constitutionnelle, constitue un préalable incontournable à toute politique crédible de correction des inégalités territoriales, ce qui suppose l'adoption de mécanismes budgétaires contraignants garantissant le versement effectif de la quotité de dix pour cent prévue par la loi organique du 8 novembre 2016.[68] Enfin, à plus long terme, une révision constitutionnelle pourrait s'inspirer de l'article 72-2 de la Constitution française pour consacrer, au profit des ETD congolaises, une garantie minimale de ressources propres, ce qui contribuerait à ancrer, dans le texte fondamental lui-même, l'effectivité de l'autonomie financière aujourd'hui simplement proclamée.[69]

Conclusion

Au terme de cette étude, il apparaît que la tutelle administrative et la dépendance financière, telles qu'elles sont aujourd'hui organisées par le droit positif congolais, ne sont que partiellement compatibles avec le principe constitutionnel de libre administration des entités territoriales décentralisées. Si la Constitution du 18 février 2006 et la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 ont indéniablement doté les ETD d'un cadre juridique favorable à leur autonomie, l'analyse conduite dans la première partie de cette étude, consacrée aux mécanismes de la tutelle administrative et à leurs conséquences sur la gouvernance locale, comme celle conduite dans la seconde partie, consacrée aux limites de l'autonomie budgétaire et fiscale et

[65]Cette recommandation rejoint celle formulée par une partie de la doctrine congolaise favorable à une clarification du régime de la tutelle, afin d'éviter que celle-ci ne se transforme en un contrôle d'opportunité déguisé ; voy. supra, I, A.1 et A.2.

[66]Sur l'intérêt d'une codification pour la sécurité juridique des collectivités décentralisées, voy. par analogie Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019, précitée.

[67]Constitution du 18 février 2006, art. 175 ; sur les propositions similaires formulées en doctrine congolaise, voy. KAS, *Le processus de décentralisation en République démocratique du Congo*, précité, chap. 3.

[68]Constitution du 18 février 2006, art. 181 ; Loi organique n° 16/028 du 8 novembre 2016, art. 26 à 28, précitée.

[69]Constitution du 4 octobre 1958, art. 72-2 ; sur la pertinence de ce modèle pour le droit congolais en l'absence de garantie constitutionnelle équivalente, voy. supra, II, A.1.

aux perspectives de réforme, révèle un décalage persistant entre la consécration formelle de la décentralisation et son effectivité administrative.

Ce décalage n'est pas propre à la République démocratique du Congo : il traverse, à des degrés divers, l'ensemble des expériences de décentralisation en Afrique noire francophone, ainsi qu'en témoigne l'exemple camerounais, et il n'a été que partiellement résorbé en France par la réforme de 1982 et la révision constitutionnelle de 2003. Il n'en demeure pas moins que ces deux expériences comparées offrent au législateur congolais des pistes de réforme concrètes : la bascule d'un contrôle de tutelle a priori vers un contrôle de légalité a posteriori soumis au juge administratif, la codification unifiée du régime financier des ETD, la mise en place d'un mécanisme contraignant de rétrocession des recettes, l'opérationnalisation effective de la Caisse nationale de péréquation, et, à terme, une garantie constitutionnelle de ressources propres minimales.

L'effectivité de la décentralisation congolaise, pilier de l'architecture institutionnelle voulue par le constituant de 2006, demeure ainsi suspendue à la capacité du législateur et du pouvoir exécutif à transformer une autonomie aujourd'hui largement nominale en une autonomie réellement exercée par des entités territoriales décentralisées disposant, tout à la fois, d'un contrôle de tutelle proportionné et de ressources financières prévisibles. À défaut, le risque est grand de voir se prolonger indéfiniment ce que la doctrine a pu qualifier, à propos d'autres expériences comparables, de décentralisation « sous perfusion ».[70]

[70]L'expression est empruntée, par analogie, au titre de la tribune parue in Journal du Cameroun, « Décentralisation sous perfusion : l'aut onomie locale, une illusion entretenue », précitée.

L'apport des Etats centrafricain, camerounais et des organisations non gouvernementales dans la lutte contre la corruption

The Contribution of the Central African Republic, Cameroon, and Non-Governmental Organizations to the Fight Against Corruption

Par :

Simplice YARDINI-BAGAZA

Doctorant en Droit International public à l'Université de Bangui

syardinibagaza@gmail.com

Résumé :

L'objectif de la recherche est d'analyser la contribution des Etats centrafricains, camerounais et des organisations non gouvernementales dans la lutte contre la corruption. La démarche qualitative retenue mobilise les données secondaires et primaires. Ces dernières ont été obtenues au moyen de questionnaire et d'entretien semi directifs auprès de la Haute autorité chargée de la bonne gouvernance, des membres du CAJAC, des OSC, de la CANAC, et des individus engagés dans la lutte contre la corruption dans ces deux pays. Les résultats révèlent que les actions du CAJAC au Cameroun et de la HABG ainsi que quelques ONG ont un impact positif en renforçant la conscience citoyenne et en encourageant la dénonciation de la corruption. Il apparaît que les cas de corruption les plus nombreux concernent les litiges fonciers qui représentent 88% des plaintes reçues par le CAJAC. La recherche recommande de prendre des mesures efficaces pour lutter contre la corruption dans ce domaine, protéger les lanceurs d'alerte et les militants anti-corruption, comme la création de bureaux régionaux et l'utilisation des médias sociaux et communautaires.

Mots-clés : Corruption, Société civile, Transparence, Mobilisation citoyenne, Intégrité, Bonne gouvernance.

Abstract :

The aim of the research is to analyze the contribution of CAR and Cameroon states, the Legal Assistance and Citizien Action Center (CAJAC) to the fight against corruption in these states. The qualitative approach adopted mobilizes secondary and primary data. The latter were obtained by means of questionnaires and semi-directive interviews with members of CAJAC, CSOs, CANAC and individuals involved in the fight against corruption in Cameroon. The results show that CAJAC's actions have a positive impact in raising public awareness and encouraging the denunciation of corruption. It appears that the most numerous cases of corruption concern land disputes, which account for 88% of the complaints received by CAJAC. The research recommends effective measures to combat corruption in this area, protecting whistleblowers and anti-corruption activists, such as the creation of regional offices and the use of social and community media.

Keys-words Corruption, Civil society, Transparency, Citizen mobilization, Integrity, Good governance.

Introduction

La lutte contre la corruption reste d'une importance majeure tant au niveau national qu'international, malgré l'augmentation de l'intolérance envers ce fléau à travers le monde.

Depuis de nombreuses années, des études et recherches ont démontré que la corruption est un véritable fléau qui nuit considérablement au développement économique, social et politique de nombreux pays situés en Afrique subsaharienne. Les effets néfastes de cette problématique touchent, notamment la qualité des services publics, les droits de l'homme, la croissance économique ainsi que la confiance que les citoyens accordent aux institutions et élus en place.

Cet article examine l'efficacité des stratégies de lutte contre la corruption en République centrafricaine et au Cameroun. Malgré l'adoption de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption (2021-2031) et le renforcement d'organes comme la Haute Autorité chargée de la Bonne Gouvernance (HABG) en RCA et du Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne, (CAJAC) au Cameroun et l'ONG Transparency international, la perception de la corruption reste critique.

Notre démarche repose sur une approche pluridisciplinaire à travers :

- Une analyse documentaire qui consiste à examiner les lois, des décrets de création des structures de contrôle, et des rapports d'évaluation nationaux et internationaux.
- Des entretiens semi-directifs **r**éalisés auprès d'acteurs de la société civile, de magistrats de la Section Spéciale du Parquet de Bangui, des cadres de la Haute Autorité chargée de la Bonne Gouvernance (HABG), des membres du Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne (CAJAC) au Cameroun.

À travers une approche méthodologique qualitative combinant analyse textuelle et entretiens institutionnels, cette étude met en lumière le décalage entre l'arsenal juridique existant et son application concrète. Les résultats soulignent que le manque de moyens financiers, l'interférence politique et l'impunité limitent l'impact des réformes. L'article propose des pistes pour renforcer l'indépendance judiciaire et l'implication de la société civile.

La Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC) reconnaît le rôle de la société civile dans ce combat, en exhortant les gouvernements à accroître la transparence, garantir un véritable accès du public à l'information et favoriser la participation du public aux processus décisionnels.

Dans cette optique, l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) renforce les capacités et l'engagement de la société civile, notamment dans les pays en développement, en offrant des formations aux organisations non gouvernementales sur la

Convention et son mécanisme de surveillance[1] . Il soutient également l'implication de la société civile lors des réunions intergouvernementales et fournit les outils nécessaires pour faciliter une collaboration constructive entre celle-ci, les gouvernements et le secteur privé dans la mise en œuvre de la CNUCC[2] .

La société civile joue un rôle clé dans la prévention et la lutte contre la corruption. Elle agit en tant que porte-parole des citoyens, en relayant leurs demandes et leurs rapports de cas de corruption présumés auprès des autorités publiques[3]. En surveillant attentivement les actions du gouvernement, les acteurs de la société civile poussent à renforcer la transparence et sont en mesure d'évaluer la mise en pratique et la qualité des politiques et des lois. De plus, ils plaident en faveur de changements visant à améliorer leur efficacité et à les conformer aux meilleures pratiques en vigueur[4] . Assurer la participation et l'information des citoyens dans l'élaboration des politiques est un élément crucial pour instaurer la confiance et encourager la société civile à s'engager dans les futures décisions politiques, renforçant ainsi l'intégrité de l'action publique[5] . Au Cameroun, la Loi N°90/053 du 19 décembre 1990 sur la liberté d'association a donné une impulsion significative à l'émergence des organisations de la société civile (OSC).

Depuis plusieurs décennies, l'Etat camerounais est confronté à la persistance du phénomène de la corruption sous toutes ses formes. Le pays s'est doté d'un dispositif institutionnel et législatif composé de dispositions répressives contenues, notamment dans le Code pénal, le Code électoral, le statut général de la fonction publique ou résultant de l'adhésion à des conventions internationales et régionales, dont la Convention des Nations-Unies sur la lutte Contre la Corruption[6] et de l'Union africaine. Pour marquer l'engagement de l'Etat dans la lutte contre la corruption, la Commission Nationale Anti-Corruption (CONAC) a été créée en 2006[7]

La lutte contre la corruption est désormais une préoccupation majeure de l'agenda politique, ce qui a entraîné une influence significative sur les discours du Président de la République. Ces discours ont été soutenus par la société civile qui a collectivement pris conscience de l'importance de combattre les comportements prédateurs dans les services publics au Cameroun. La corruption a été identifiée comme un obstacle majeur au développement socio-économique et présentée comme un facteur aggravant l'injustice et la

[1] Activités de l'ONUDC avec la société civile en matière de lutte contre la corruption, CN0: Activités de l'ONUDC avec la société civile en matière de lutte contre la corruption (unodc.org), consulté le 04 mai 2023 à 12h 23mn
[2] Idem
[3] Idem.

[4]Idem
[5] Idem
[6] Rapport sur l'état de la lutte contre la corruption au Cameroun, 2008-2011, p.6.
[7] Apport sur l'état de la lutte contre la corruption au Cameroun,

fracture sociale. Cela a conduit à un consensus politique en faveur de la lutte contre la corruption[8]

C'est ce qui explique l'adhésion puis l'implication au niveau national et international, notamment Transparency international, au combat ainsi mené par les institutions publiques. Transparency international (TI), fondée en 1993 par Peter EIGEN, est aujourd'hui une organisation de la société civile reconnue mondialement. En tant qu'organisme à but non lucratif, TI est une référence dans la lutte contre la corruption à l'échelle internationale. Elle s'est imposée comme l'un des grands acteurs dans ce domaine[9]

Le mouvement TI partage la vision d'un monde où les gouvernements, les entreprises, la société civile et la vie quotidienne des individus sont dépourvus de corruption. L'action de cette association a contribué à susciter une prise de conscience[10]

La publication annuelle de l'indice de perception de la corruption[11] de TI depuis 1995 a révélé l'ampleur de ce problème, qui affecte les institutions publiques dans la plupart des pays et les fragilise considérablement dans de nombreux cas. Dans plusieurs pays, Transparency international possède des bureaux locaux appelés "Sections nationales de TI". Au Cameroun, l'organisation dispose d'une représentation nommée Transparency international-Cameroon (TI-C), qui a créé en 2010.

Dans le cadre de la présente étude, nous nous sommes intéressé au service de la Haute Autorité chargée de la bonne Gouvernance en RCA, du Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne basée au Cameroun et des organisations non gouvernementales dans la lutte contre la corruption. Dans le souci d'apporter des pistes de solutions à ladite problématique, nous nous sommes posé la question principale suivante : Quelle est la contribution des Etats centrafricain, Camerounais ainsi que celle des ONG dans la lutte contre la corruption ?

Ainsi, notre travail, structuré en deux (2) parties, apporte une contribution de la société civile à travers les acteurs cités ci haut dans la lutte contre la corruption. Dans le plan du travail, la première partie aborde la problématique de l'analyse de l'apport des acteurs dans la lutte contre la corruption en RCA et au Cameroun (I)

La deuxième partie abordera la Présentation des résultats de la recherche et propositions (II)

---

[8] Rapport sur l'état de la lutte contre la corruption au Cameroun 2008-2011 - Part2, Op Cit, p 7.
[9] Daniel DOMMEL, « La corruption internationale au tournant du siècle », Revue internationale et stratégique, vol.3, n° 43, 2001, p. 79-85.
[10] Daniel LEBÈGUE, La lutte contre la corruption, le blanchiment, la fraude fiscale, 2017, p. 43-72.
[11] A part l'IPC, il y a aussi Baromètre mondial de la corruption et l'Indice de Corruption des Pays Exportateurs (ICPE), créé en 1999

I- LA PROBLEMATIQUE DE L'ANALYSE DE L'APPORT DES ACTEURS DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN RCA ET AU CAMEROUN

La corruption est l'un des fléaux les plus dévastateurs dans la plupart des États de l'Afrique subsaharienne, y compris la RCA et le Cameroun. Elle nuit au développement économique, social, culturel et politique d'un pays en entraînant la mauvaise gestion des ressources publiques, la détérioration des services publics, l'injustice et l'insécurité[12]. Dans la mesure où les gouvernements ont la responsabilité de lutter contre la corruption, l'implication de la société civile peut contribuer de manière significative à cette lutte. La Haute Autorité chargée de la bonne Gouvernance en RCA, le Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne (CAJAC) de Transparency international Cameroon sont des acteurs qui s'emploient à lutter contre la corruption en RCA et au Cameroun. Ces acteurs jouent un rôle essentiel dans la sensibilisation de la population sur les dangers de la corruption, dans le plaidoyer pour la transparence et la responsabilité, ainsi que dans le renforcement des capacités des acteurs locaux dans la lutte contre la corruption[13]. La corruption demeure l'un des obstacles majeurs au développement socio-économique et à la stabilisation politique en République centrafricaine (RCA). Classé parmi les pays les plus vulnérables selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International, la RCA a pourtant multiplié les initiatives législatives. Cet article, issu de nos travaux de recherche doctorale, interroge l'écart entre la prolifération des textes juridiques et la réalité empirique de la gouvernance centrafricaine. Quelle est l'efficacité réelle des dynamiques institutionnelles actuelles face à l'enracinement des pratiques corruptives ?

A- De la corruption aux organes de lutte contre la corruption en RCA et au Cameroun

Le Cameroun est un pays politiquement considéré comme un régime présidentiel, dirigé par Paul BIYA depuis 1982. Cependant, le pays fait face à des défis politiques tels que les tensions ethniques et régionales, les contestations électorales et les critiques concernant les libertés civiles restreintes. Sur le plan économique, le Cameroun est en développement avec l'agriculture, les ressources naturelles, les mines, les industries et les services comme principales sources de revenus. Toutefois, il rencontre des difficultés économiques telles que la pauvreté, le chômage, les inégalités de revenus et le manque d'infrastructures adéquates. Le pays est caractérisé par une grande diversité ethnique, linguistiques et religieuse, mais il a également connu des tensions et conflits intercommunautaires, en particulier entre les

[12] ONUDC, Objectif du Millénaire pour le Développement, Corruption et développement, 2015, p. 1.
[13] 13 Rapport de l'évaluation finale du projet d'établissement des Centres d'Assistance légale et d'Action Citoyenne dans cinq pays africains francophones, 2008, p. 7.

anglophones et les francophones. Les principaux défis sociaux auxquels le Cameroun est confronté sont la pauvreté, l'accès limité aux services de base tels que l'éducation et les soins de santé, ainsi que l'inégalité entre genres. La corruption est un phénomène récurrent dans les sociétés centrafricaines camerounaise et a des conséquences néfastes sur le développement économique et social du pays. Selon l'Indice de Perception de la Corruption de 2022 de Transparency international, le Cameroun se classe au 142ème rang sur 180 pays, ce qui indique un niveau de corruption élevé dans le pays[14].

De 2003 à 2022, l'indice de perception de la corruption du Cameroun est supérieur à la moyenne africaine et celle au niveau mondial. Sur la période, l'IPC a diminué de 8 points mais il se caractérise par une instabilité se traduisant par des baisses et des hausses d'une année à l'autre. Toutefois, l'IPC du Cameroun a plus diminué que celui de l'Afrique s'est réduit de 3 points contre 8 pour celui du Cameroun. La corruption qui sévit au Cameroun trouve une partie de ses racines dans les facteurs politiques et culturels. Cette pratique peut être encouragée par l'absence de sanctions efficaces. Le revenu annuel par habitant au Cameroun ne dépasse pas les 1,344 dollars, un montant très en dessous de la moyenne mondiale (8,784 dollars). Cette situation reflète des enjeux socio-économiques d'ampleur et se traduit par un coût de la vie bien inférieur à la norme globale[15]

La corruption prend de multiples formes au Cameroun, allant de la demande de pots-de-vin pour l'obtention de permis de construire jusqu'à la corruption au sein des organes gouvernementaux, en passant par la fraude fiscale et la corruption dans les marchés publics[16] . Le secteur public est particulièrement touché par la corruption, et les institutions publiques telles que la justice, la police ou l'administration fiscale sont souvent perçues comme étant corrompues. Cette situation crée un climat d'insécurité juridique et économique pour les entreprises, décourage l'investissement et nuit à la compétitivité du pays[17] .

Parmi les institutions publiques clés, les agents des impôts, la police/gendarmerie et les juges/magistrats sont considérés comme étant les plus corrompus. L'examen attentif de cette situation révèle que la pratique de la corruption est largement répandue au sein de la société et de l'administration camerounaise. Il convient également de souligner que des secteurs tels que

[14] Transparency international, 2022, Indice de perception de la corruption, https://ti-cameroun.org/lindice-deperception-de-la-corruption-2022-le-difficile-envol-du-cameroun/, Consulté le 16/05/2023 à 13h 41mn.

[15] Données mondiales.com, Corruption au Cameroun, https://www.donneesmondiales.com/afrique/cameroun/corruption.php, Consulté le 16/05/2023 à 12h 11mn.

[16] Lire « Cameroun – Népotisme : Comme un épiphénomène » à cette adresse : https://actucameroun.com/2018/05/22/cameroun-nepotisme-comme-un-epiphenomene/. Consulté le 17/05/ à 10h 29mn.

[17] Olivier VALLEE, La police morale de l'anti-corruption, 2010, p. 157-208.

les appels d'offres, les assurances et la sphère politique, bien qu'ils ne figurent pas directement dans cette analyse, sont également touchés par la corruption[18]. En outre, la corruption a des conséquences directes sur la vie quotidienne des citoyens, car elle crée de l'inefficacité dans les services publics, tels que les services de santé et d'éducation. Ainsi, plusieurs initiatives ont été lancées pour lutter contre la corruption, telles que la mise en place de la Commission Nationale Anti-Corruption (CONAC), la ratification de la Convention des Nations-Unies Contre la Corruption (CNUCC) et la création d'une Cour anti-corruption. Toutefois, ces initiatives semblent être inefficace pour Fort des décennies d'expérience, le mouvement TI a connu un succès international remarquable et est souvent crédité d'avoir mis les questions de transparence et de corruption sur le devant de la scène internationale. Ce succès est largement dû à la renommée internationale de ses travaux, notamment son indice le plus médiatisé, l'Indice de Perception de la Corruption (IPC), créé en 1995. Cet indice permet de classer les pays selon leur niveau de corruption, en utilisant des données sur la corruption recueillie auprès d'experts d'organismes indépendants dans le monde entier, y compris ceux des pays évalués[19]

1- Présentation de la Haute Autorité chargée de la bonne gouvernance (HABG) et Comité national de lutte contre la corruption (CNLC) en RCA

La trajectoire de la lutte anti-corruption en RCA s'inscrit dans une double dynamique d'engagements internationaux (Convention des Nations Unies contre la corruption) et de déclinaisons nationales. La Stratégie Nationale (2021-2031) a instauré un plan décennal structuré autour de la prévention, de la répression et de la coopération en RCA. L'architecture institutionnelle prévoit une Coexistence de la Haute Autorité chargée de la Bonne Gouvernance, du Comité National de Lutte contre la Corruption (CNLC) et de l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF).
L'analyse montre une volonté de centralisation des efforts, mais révèle aussi des chevauchements de compétences qui nuisent à la lisibilité de l'action publique. Notre démarche repose sur une approche pluridisciplinaire à travers :

- une analyse documentaire qui consiste à examiner les lois, des décrets de création des structures de contrôle, et des rapports d'évaluation nationaux et internationaux ;
- des entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs de la société civile, de magistrats de la Section Spéciale du Parquet de Bangui, des cadres de la HABG ainsi que ceux

[18] Voir Pierre Titi NWEL (dir.), De la lutte contre la corruption au Cameroun, Yaoundé, GERDDES Cameroun – Friedrich Ebert Stiftung, Juin 1999, p. 48-57.
[19] Transparency International, Transparency International (TI) | Devex. Consulté le 17/05/2023 à 07h 23mn.

du comité national de lutte contre la corruption. L'investigation scientifique met en relief trois limites fondamentales à savoir :

a. la faiblesse des ressources qui font que les organes de contrôle souffrent d'un sous-financement chronique limitant leur déploiement opérationnel hors de la capitale ;

b. la crise de l'exemplarité ayant comme corolaire le mécanisme de déclaration de patrimoine des hauts fonctionnaires qui reste aujourd'hui peu contraignant et souffre d'un manque de vérification systématique ;

c. L'interférence systémique du fait que l'appareil judiciaire fait face à des pressions politiques qui freinent la poursuite des infractions économiques complexes impliquant les élites.

Pour maximiser l'impact de la stratégie décennale, nos travaux préconisent :

A- L'autonomie financière stricte des institutions de contrôle à savoir la HABG et l'ANIF.

B- Le renforcement des compétences techniques des magistrats de la Section Spéciale en matière de criminalité financière.

Par ailleurs, le comité national de lutte contre la corruption (CNLC) coordonne l'action de l'Etat en matière de transparence. Ses principales initiatives incluent l'élaboration de la stratégie national 2021-2031.

La protection juridique des lanceurs d'alerte et des journalistes d'investigation.

En conclusion, la lutte contre la corruption en République centrafricaine ne peut se limiter à une modernisation de façade de son arsenal juridique. Le succès des stratégies dépendra d'une volonté politique affirmée de briser le cycle de l'impunité. Le présent article pose les jalons d'une réflexion plus globale, développée au sein de notre thèse, sur la refonte des mécanismes de redevabilité en contexte post-conflit.

2- Présentation de Transparency International-Cameroun et du Centre AJAC

De Transparency International à Transparency International-Cameroon.

Transparency International (TI) est une organisation de la société civile dont la principale mission est de lutter contre la corruption. Elle a été créée en 1993 par Peter EIGEN avec un groupe de personnes partageant les mêmes idéaux et possédant une vaste expérience internationale, notamment Fritz HEIMANN, conseiller juridique principal de General Electric, Kamal HOSSAIN, ancien Ministre du Bangladesh, Michael HERSHMAN, spécialiste de la sécurité basée aux Etats-Unis, John GITHONGO, Directeur d'un cabinet comptable Kenyan, et Frank VOGL, ancien Directeur de l'information de la Banque mondiale, entre autres[20].

[20] Evaluation of Transparency International, Report 8/2010 – Evaluation p. 7.

Fort des décennies d'expérience, le mouvement TI a connu un succès international remarquable et est souvent crédité d'avoir mis les questions de transparence et de corruption sur le devant de la scène internationale. Ce succès est largement dû à la renommée internationale de ses travaux, notamment son indice le plus médiatisé, l'Indice de Perception de la Corruption (IPC), créé en 1995. Cet indice permet de classer les pays selon leur niveau de corruption, en utilisant des données sur la corruption recueillie auprès d'experts d'organismes indépendants dans le monde entier, y compris ceux des pays évalués[21]

L'IPC est publié annuellement, et a permis d'attirer l'attention sur la prévalence de la corruption et ses effets désastreux. Les rapports et indices de TI ont exposé l'ampleur de la corruption à l'échelle mondiale, stimulant ainsi une prise de conscience et des engagements internationaux. L'adoption de la convention anticorruption de l'OCDE en 1997 a été suivie par l'adoption de conventions similaires par les Nations Unies en 2003 et l'Union africaine la même année[22]

Le mouvement TI est une coalition mondiale composée de plus de cent (100) organisations indépendantes qui luttent contre la corruption dans leurs pays respectifs[23].

Cette structure décentralisée a été motivée par l'absence de ressources pour financer les sections nationales et par le besoin de solutions adaptées au contexte local. C'est dans cet esprit de décentralisation que Transparency International-Cameroon (TI-C) a été créée en 2000, par quelques personnalités regroupées autour de son fondateur Me Akere MUNA[24].

Elle est régie par la loi camerounaise sur la liberté d'association et a été officiellement accréditée comme section camerounaise de TI en 2007. TI-C s'efforce de promouvoir l'éthique, l'intégrité et la bonne gouvernance au Cameroun en luttant contre la corruption et en encourageant le respect de la démocratie. Cela est d'autant plus important que le Cameroun a été classé comme le pays le plus corrompu au monde dans les indices de perception de TI en 1998 et 1999 [25]

[21] Indice de perception de la corruption (IPC), https://www.transparency.org/en/cpi/2022, Consulté le 18/05/2023 à 17h 09mn.

[22] La Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, a été adoptée par la session ordinaire de la conférence de Maputo, le 11 juillet 2003 et est entrée en vigueur le 5 août 2006. La Convention est disponible sur: https://www.refworld.org/docid/493fe3f82.html.

[23] La Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, a été adoptée par la session ordinaire de la conférence de Maputo, le 11 juillet 2003 et est entrée en vigueur le 5 août 2006. La Convention est disponible sur: https://www.refworld.org/docid/493fe3f82.html.

[24] TI-C, Nos objectifs, Nos objectifs – TI-Cameroun, Consulté le 19/05/2023 à 08h 12mn.

[25] Pierre Titi NWEL, La lutte contre la corruption au Cameroun de 1999 à 2008, Yaoundé, Presses Universitaires d'Afrique, p.13.

La vision de TI-C[26]

La vision de TI-C est celle d'un Cameroun juste et prospère où les institutions publiques et privées sont transparentes et responsables, où les ressources nationales sont bien gérées et équitablement distribuées, ou les droits des citoyens sont pleinement respectés et où la participation citoyenne est active et efficace. - Les missions assignées à TI-C sont :

♦ Approfondir la compréhension des phénomènes de corruption en élargissant les connaissances à ce sujet ;

♦ Sensibiliser, former et conseiller les autorités publiques, le secteur privé et la société civile sur les questions liées à la corruption et promouvoir de la bonne gouvernance ;

♦ Fournir une assistance juridique et soutien judiciaire aux victimes d'actes de corruption ;

♦ Renforcer les compétences des citoyens en leur fournissant des moyens simples de s'opposer à la corruption[27].

L'objectif principal de Transparency International-Cameroon (TI-C) est de promouvoir l'émergence d'un Cameroun où l'intégrité, l'éthique et la bonne gouvernance deviennent la norme absolue. Au fil des années, TI-C s'est engagé dans différentes campagnes de plaidoyer visant à provoquer des changements systémiques. Il est essentiel que le Cameroun dispose d'institutions solides et de lois efficaces pour lutter contre la corruption.

Source : TI-C[28]

3- Le Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne de Transparency International-Cameroun[29]

Le Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne (CAJAC) de TI-C, connu simplement sous le nom du CAJAC, a été créé depuis août 2010. Son objectif est de fournir une assistance juridique aux victimes de pratiques de corruption en aidant à organiser les plaintes et à en assurer le suivi de leurs dossiers. Le CAJAC est passé par deux phases principales : la première était un projet de trois ans financé par l'Union européenne et la phase actuelle est le service permanent de la Section.

Sur ce registre, le CAJAC s'est concentré sur l'assistance juridique aux victimes et témoins de la corruption et a mené plusieurs actions et activités, notamment la sensibilisation

[26] Transparency International-Cameroon, https://ti-cameroun.org/, Consulté le 19/05/2023 à 19h 08mn.
[27] Transparency International-Cameroon, https://ti-cameroun.org/que-faisons-nous/nos-objectifs/, Consulté le 19/05/2023 à 07h 36mn.
[28] Transparency International-Cameroon, https://ti-cameroun.org/qui-sommes-nous/organigramme/, Consulté le 19/05/2023 à 13h 22mn.
[29] Transparency International-Cameroon, https://ti-cameroun.org/cajac/presentation/, Consulté le 19/05/2023 à 16h 10mn.

sur l'état de la corruption au Cameroun, la recherche et les publications, les campagnes de sensibilisation, de communication et de dénonciation. La mise sur pied de mécanismes de dénonciation de la corruption au sein des écoles et/ou facultés

Le CAJAC en tant que service permanent de TI-C

Il s'agit de trois axes stratégiques suivants :

Premier axe stratégique : l'encouragement promeut des attitudes, des comportements et des connaissances qui encouragent et articulent la dénonciation des pratiques de corruption par les victimes.

● Deuxième axe stratégique : formation des femmes qui défendent les droits des femmes dans les associations et ONG locales sur le phénomène de la corruption et les mécanismes anti-corruption.

● Troisième axe stratégique : l'accompagnement gratuit des victimes de corruption considérées comme défavorisées devant les juridictions camerounaises.

CAJAC : une réponse à l'environnement camerounais de lutte contre la corruption. La corruption au Cameroun est un problème endémique, comme nous l'avons souligné précédemment. Bien que les autorités aient exprimé leur détermination à la combattre, les résultats ne sont pas encore satisfaisants. Les citoyens camerounais, qui souffrent de l'absence de services publics de santé, d'éducation, de sécurité et d'opportunités économiques, peuvent contribuer à résoudre cette situation par des actions comme les manifestations et les campagnes de dénonciation sur les réseaux sociaux, l'abstention de pratiquer la corruption et la sensibilisation du public[30]

Des mobilisations anti-corruption dans d'autres pays témoignent également de l'engagement de certains citoyens à lutter contre la corruption en apportant une assistance aux victimes et en exposant les corrupteurs à l'appareil répressif de l'Etat[31].

En dépit du fait que la corruption soit omniprésente dans la société camerounaise, il existe encore des fonctionnaires honnêtes qui luttent contre elle. Les citoyennes victimes de la corruption ont des moyens de demander réparation, mais pour diverses raisons, ils n'osent pas agir, ce qui encourage les corrupteurs. Le CAJAC cherche à motiver les victimes de la corruption à se battre pour leurs droits.

[30] Rapport de Transparency International sur le baromètre de la corruption en 2015 au Cameroun : Avis des citoyens, p.4.

[31] La mobilisation historique des jeunes Roumains contre la corruption https://www.ritimo.org/La-mobilisation historique-des-jeunes-Roumains-contre-la-corruption. Consulté le 25/05/2023 à 12h 21mn.

4- Importance et les défis auxquels le Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne est confronté

Le Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne de Transparency International-Cameroun joue un rôle essentiel dans la société en promouvant la transparence, l'intégrité et la lutte contre la corruption. Voici quelques points importants qui mettent en évidence son importance :

● Accès à la justice

Le Centre d'assistance juridique offre un accès équitable à la justice pour tous. Il aide les citoyens à comprendre leurs droits et leur fournit une assistance juridique gratuite. Cela permet aux individus et aux communautés de lutter contre les abus, les injustices et les pratiques corrompues.

● Sensibilisation

Le CAJAC de TI-C sensibilise les citoyens aux conséquences de la corruption et des pratiques illicites. Il organise des campagnes d'information, des ateliers et des séminaires pour informer et sensibiliser la population sur les problèmes de corruption et pour renforcer la culture de l'intégrité.

● Prévention et détection de la corruption

Le Centre joue un rôle clé dans la prévention et la détection de la corruption en offrant des conseils et une assistance aux entreprises, aux institutions publiques et aux organismes de la société civile. Il encourage la mise en place de mécanismes de bonne gouvernance et aide à renforcer les systèmes de contrôle et de responsabilité.

● Plaidoyer auprès des autorités publiques

Le Centre mène des actions de plaidoyer auprès des autorités publiques pour exiger des réformes législatives et des politiques anti-corruption. Il contribue ainsi à influencer les décisions politiques et à renforcer les cadres juridiques nécessaires pour lutter contre la corruption.

● Renforcement de la confiance dans les institutions

En proposant une assistance juridique et en luttant contre la corruption, le Centre contribue au renforcement de la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Cela favorise la stabilité sociale, le développement économique et la confiance dans le système judiciaire.

5- Les défis auxquels le Centre d'Assistance Juridique et d'action Citoyenne est confronté

En termes de défis, la contribution du CAJAC dans la lutte contre la corruption au Cameroun est confrontée à plusieurs défis qui entravent son efficacité. Tout d'abord, la couverture géographique limitée du centre constitue un obstacle majeur.

En se concentrant principalement sur les grandes villes, le CAJAC a un accès limité aux citoyens des zones rurales et périphériques où la corruption est plus fréquente. Cela réduit l'impact du CAJAC sur la réduction de la corruption dans ces régions. Un deuxième défi est lié aux ressources limitées dont dispose le CAJAC. Bien qu'il ait réussi à mobiliser des ressources auprès de partenaires, de donateurs et de bénévoles, celles-ci sont insuffisantes pour couvrir toutes les activités nécessaires dans la lutte contre la corruption. Cette limitation des ressources empêche le Centre de répondre efficacement aux demandes et aux besoins des citoyens qui sollicitent son aide. Le troisième défi est le manque de coopération des autorités et des institutions étatiques chargées de la lutte contre la corruption.

Le CAJAC rencontre souvent des difficultés pour obtenir les informations et les documents officiels nécessaires à la défense des droits des victimes de corruption. Cela résulte de l'opacité des procédures administratives, du manque d'outils de transparence et de la résistance des fonctionnaires à travailler avec les organisations de la société civile. Enfin, le quatrième défi concerne la sécurité des membres du CAJAC. Ils peuvent être exposés à des risques tels que la violence, les menaces et l'intimidation en raison de la sensibilité de la lutte contre la corruption. Ces dangers limitent leur action et la diffusion de leurs activités dans certaines zones dangereuses.

Pour relever ces défis, il est nécessaire de favoriser la collaboration de tous les acteurs de lutte contre la corruption afin que le CAJAC puisse pleinement remplir son rôle dans la réduction de la corruption. Une solution proposée est l'adoption d'une loi au Cameroun pour protéger les lanceurs d'alerte, les militants anticorruption et les journalistes qui signalent des cas de corruption. Par exemple, en octobre 2017, la Namibie a adopté deux lois importantes : l'une sur la protection des lanceurs d'alerte et l'autre sur la protection des témoins [32].

[32] Iheb CHALOUAT, Calors CARRON-CRESPO, Margherita LICATA, Législation et pratique sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur des services publics et financiers, 2019, p.47.

Ces lois garantissent des mesures spécifiques pour protéger les lanceurs d'alerte et les témoins contre les représailles, tout en offrant des mécanismes de recours complets. Transparency International-Cameroun a également proposé une loi similaire en 2021 [33].

De telles initiatives seront nécessaires pour permettre au CAJAC de poursuivre sa mission dans les zones à risque.

6- Question de recherche

La corruption est un phénomène complexe qui peut avoir des conséquences néfastes sur la gouvernance, l'économie et la société dans son ensemble. Jusqu'au début des années 1990, la corruption était un sujet tabou, mais depuis lors, il est devenu de plus en plus présent dans les débats publics selon Jean Cartier-Bresson[34]

Les organisations de la société civile ont un rôle crucial à jouer dans la lutte contre la corruption en sensibilisant le public aux dangers de ce fléau et en demandant des comptes aux dirigeants corrompus. La corruption peut prendre différentes formes, telles que le pot-de-vin, la fraude, l'extorsion, le favoritisme et le détournement de fonds. Elle peut également mettre en péril les institutions démocratiques et l'état de droit. De plus, elle peut entraver le développement économique et social en décourageant les investissements étrangers et en sapant la confiance du public dans les institutions publiques.

Au Cameroun, en dépit des efforts déployés par des acteurs de la société civile tels que le CAJAC de TI C, la corruption reste un problème persistant et endémique. La contribution de la société civile dans la lutte contre la corruption est cruciale pour renforcer les institutions démocratiques en surveillant les activités gouvernementales et en exigeant des comptes aux dirigeants corrompus. De plus, il est essentiel que les citoyens soient conscients des dangers de la corruption et se mobilisent en faveur d'une plus grande transparence et responsabilité dans les affaires publiques. Les principaux débats portent sur l'efficacité des organisations de la société civile dans la lutte contre la corruption, leur capacité à influencer les politiques publiques, ainsi que sur leur indépendance vis-à-vis des gouvernements et des entreprises. Ainsi, la présente étude se propose donc de répondre à la problématique suivante : Quelle est la contribution des Etats centrafricain et camerounais et des organisations non gouvernementales dans la lutte contre la corruption ?

[33] Indice de perception de la corruption 2021 : deux points supplémentaires pour le Cameroun, https://ti cameroun.org/lindice-de-perception-de-la-corruption-2021-deux-point-supplementaires-pour-le-cameroun. Consulté le 25/05/2023 à 10h 31mn.

[34] Jean CARTIER-BRESSON, Corruption et gouvernance, un enjeu mondial majeur, Dans En quête d'alternatives (2017), pages 76 à 84.

Quelles sont les principales actions des différents acteurs de lutte contre la corruption ?

Quel est l'impact des actions menées par ces acteurs sur la perception de la corruption par la population ?

7- Objectifs de l'étude

A travers la présente étude, notre objectif est d'analyser la contribution des acteurs de lutte contre la corruption au Cameroun et en RCA. De façon spécifique, la recherche vise un double objectif à savoir : - Identifier les principales actions de ces acteurs dans la lutte contre la corruption

-Apprécier l'impact de ces actions sur la perception de la corruption par la population.

La présente recherche a principalement un intérêt managérial.

Elle vise à proposer des actions, à implémenter par les différents acteurs de lutte contre la corruption afin de faire reculer la corruption.

La corruption existe depuis longtemps et a été définie de manière plus philosophique et politique à l'époque classique. Les philosophes comme Platon, Aristote, Thucydide et Machiavel (Johnston M., 1996) l'ont utilisée pour décrire les actes individuels et la santé morale de la société.

Aujourd'hui, la corruption est principalement associée aux actes de fonctionnaires publics et de ceux qui cherchent à les influencer.

Les définitions actuelles se concentrent sur les comportements, la relation principale des agents, l'intérêt général et ses conséquences. Cependant, certaines notions telles que l'abus ou l'intérêt public peuvent être difficiles à définir.

De plus, la corruption ne se limite pas à la fonction publique, mais peut également se produire dans le secteur privé. Les approches basées sur le marché ou sur l'intérêt général ont également leurs limites. Une approche principale-agent-client prend en compte l'intérêt public et les mécanismes de responsabilité, mais ne couvre pas toutes les formes de corruption.

8- Définition de la corruption

Selon Transparency international, la corruption consiste en l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées (ne profitant pas nécessairement à la personne abusant du pouvoir, mais incluant aussi bien les membres de sa famille ou ses amis)[35]. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe définit la corruption comme "l'utilisation et l'abus du pouvoir public à des fins privées".

[35] Dictionnaire de la corruption, https://transparency-france.org/actu/definition-corruption, Consulté le 29/05/2023 à 11 h 11 mn.

Pour la Commission des Communautés Européennes "la corruption est liée à tout abus de pouvoir ou toute irrégularité commis dans un processus de décision en échange d'une incitation ou d'un avantage indu"[36].

En juin 1994, le groupe multidisciplinaire sur la corruption du Conseil de l'Europe a proposé une définition légèrement différente de la corruption. Selon eux, la corruption se réfère à des actions illégales impliquant des personnes travaillant dans le secteur public ou privé, qui vont à l'encontre de leurs responsabilités professionnelles. Cette conduite vise à obtenir des avantages indus, pour leur propre bénéfice ou celui de tiers[37].

La banque mondiale retient la définition suivante pour la corruption : "utiliser sa position de responsable d'un service public à son bénéfice personnel"[38]

Quant à l'Institut international de Planification de l'Education de l'UNESCO, la corruption est "une utilisation systématique d'une charge publique pour un avantage privé, qui a un impact significatif sur la disponibilité et la qualité des biens et services éducatifs et, en conséquence, sur l'accès, la qualité ou l'équité de l'éducation[39]

9- Caractéristiques de la corruption[40]

La corruption est un phénomène qui transcende les frontières internationales et qui n'est pas exclusif aux pays en développement, car même les nations développées ont connu des scandales notables.

Elle prend de multiples formes et différents types.

La corruption se manifeste à travers différentes formes, dont les principales sont les suivantes :

● Le clientélisme qui consiste à faire des échanges non marchands de biens et services entre des individus ayant des ressources inégales, basés sur des liens personnels et moraux. Le clientélisme n'est pas encadré par la loi.

● L'extorsion qui est le fait d'obtenir de manière forcée des avantages en utilisant la corruption et la recherche de rente. Cela entraîne une mauvaise allocation des ressources, des inégalités et de la pauvreté, amplifiant ainsi la corruption.

---

[36] Rôle des parlements dans la lutte contre la corruption, http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref ViewHTML.asp?FileID=8861&lang=fr, Consulté le 29/05/2023 à 14h 07mn.

[37] Le phénomène de corruption : parlons-en, https://www.otr.tg/index.php/fr/516-le-phenomene-de corruption-parlons-en.html, consulté le 30/05/2023 à 00h 11mn.

[38] Lutte Contre La Corruption, https://www.ladissertation.com/Divers/Divers/Lutte-Contre-La-Corruption 78450.html, consulté le 31/05/2023 à 07h 50mn.

[39] Hallak, J. et M. Poisson, Écoles corrompues, Universités corrompues : Que faire ? Paris 2009 : IIEP-UNESCO, p. 12.

[40] Avotra Heriniaina RAKOTOMALALA, Corruption et développement, N°117, 2017-2018, p. 5.

● La corruption politique concerne les hauts fonctionnaires et les dirigeants, qui cherchent à maximiser leur soutien politique et le nombre de voix pour les élections. Elle peut se produire dans les programmes publics ou dans l'adoption de lois.

● La corruption administrative se concentre spécifiquement sur la corruption des fonctionnaires de l'administration publique, et concerne leurs pratiques et motivations. Les opportunités de corruption découlent de la mise en application des lois.

● Le trafic d'influence est un délit où des fonds ou des biens sont échangés pour favoriser les intérêts d'une personne physique ou morale auprès des pouvoirs publics. Cela implique une troisième personne qui agit en tant qu'intermédiaire et rend cette forme de corruption indirecte.

● Les techniques de causalité se réfèrent aux méthodes utilisées pour provoquer la corruption. Cela se produit souvent lorsque des attitudes amicales ou bienveillantes accompagnent un don, en supposant que la partie qui reçoit le don adoptera une attitude similaire.

Dans les pays en développement, diverses formes de corruption peuvent être identifiées, telles que :

● Les pots-de-vin : qui sont des versements clandestins d'argent ou de cadeaux en échange d'avantages illégaux.

● Le détournement de fonds : est une autre forme de corruption où une personne s'approprie frauduleusement des biens ou des fonds qui lui ont été confiés.

● Le favoritisme/népotisme : se produit lorsque des individus en position d'autorité accordent des avantages à leurs proches sans tenir compte de leur compétence ou des lois en vigueur.

● Le clientélisme : quant à lui, fait référence à l'exploitation d'une relation inégale entre des individus pour obtenir des avantages. Il s'agit du fait d'obtenir par violence, menace de violences ou contrainte une signature, un engagement, une renonciation, la révélation d'un secret ou la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien quelconque[41]

● La capture d'État : se manifeste lorsque des institutions publiques de régulation sont détournées de leur mission pour servir des intérêts privés, ce qui constitue une défaillance de l'État.

Lutte contre la corruption : La lutte contre la corruption se réfère à l'ensemble des initiatives entreprises par les entités publiques et privées pour prévenir, identifier, sanctionner et remédier à la corruption. Elle comprend des mesures juridiques, règlementaires,

[41] Selon l'article 321-1 du Code pénal français

institutionnelles, éducatives et culturelles visant à accroître la transparence, la responsabilité, l'intégrité et l'éthique dans la gestion des affaires publiques et privées[42].

B-La Contribution des acteurs de lutte contre la corruption au Cameroun

Selon le dictionnaire « le Robert quotidien », le mot contribution » est dérivé du verbe contribuer, qui signifie prendre part à un résultat, collaborer, coopérer ou participer[43]

Il désigne les efforts fournis par une personne ou une organisation dans le cadre d'un projet, d'une action en cours ou dans un domaine spécifique. Le terme contribution renvoie à l'action de participer et d'apporter son aide à une œuvre ou à un projet collectif. Cela peut se faire de différentes manières, que ce soit par une présence active, une action concrète ou par la fourniture de ressources[44]

Selon le Petit Larousse en couleur, la contribution se réfère à ce que chaque individu apporte de manière partagée à un projet collectif ou à un concours. Il s'agit de la part que chaque personne contribue aux dépenses communes, notamment celles de l'Etat ou de la collectivité publique[45].

- **La Société civile**

La notion de société civile est complexe et ses contours sont parfois mal définis. Elle remonte à l'Antiquité et renvoyait aux règles de bonne conduite d'une communauté. Son émergence en tant qu'acteur clé du développement international est remarquable après l'échec des théories macroéconomiques de développement. Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont commencé à transiter l'Aide Publique au Développement (APD) directement aux populations par le biais des ONG et associations, et d'autres organisations de base, considérées comme plus proches des populations[46].

Selon différents auteurs, La société civile peut être définie de différentes manières, soit comme un contre-pouvoir, soit par rapport à l'espace public. Elle est un lieu de contestation, d'opposition et d'innovations sociales, avec divers acteurs et perspectives. Pour la Banque mondiale, la société civile regroupe un large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou d'autres sur des considérations éthiques, culturelles, politiques, scientifiques, religieuses ou philanthropiques[47].

---

[42] Manifeste IFLA sur la transparence, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, https://www.ifla.org/fr/publications/manifeste-ifla-sur-la-transparence-la-bonne-gouvernance-et-la-lutte contre-la-corruption/. Consulté le 01/06/2023 à 07h 01mn.

[43] Le Robert quotidien, Dictionnaire pratique de la langue française, Paris, p.409.

[44] Le Grand Larousse, 2000, p.112.

[45] Petit Larousse en couleur, 1988, p.214.

[46] Gautier PIROTTE, (2007). La notion de société civile. La Découverte, p 4.

[47] Banque mondiale. (2009). Société civile. La Banque mondiale. Retrieved juin 03, 2023, from https://www.banquemondiale.org/fr/about/partners/civil-society.

La définition de la société civile donnée par le Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences sociales en Afrique (CODESRIA) a le mérite d'être explicite et large, la définit comme l'ensemble d'organisations, non politiques et sans but lucratif, qui poursuivent des objectifs sociaux, culturels, économiques, humanitaires ou religieux. Pour former une société civile, ce groupe doit être organisé, bien représenté et fonctionner en proposant des solutions alternatives aux problèmes rencontrés par les populations. De plus, la société civile peut agir en condamnant, affirmant et exerçant des pressions sur les autorités politiques ou autres organisations et individus dans l'intérêt du bien-être des personnes[48].

- **Les Déterminants de la corruption**

Dans cette partie, nous examinons les différentes théories qui expliquent les causes de la corruption, telles que la théorie du salaire d'efficience, la théorie d'agence, la théorie des choix publics, ainsi que les théories macro-culturelles et institutionnelles. Nous les classons en quatre groupes : institutionnels, politiques, sociaux et économiques. Chaque théorie examine la corruption sous un angle différent, mettant l'accent sur les aspects économiques, individuels ou culturels. De plus, ces théories nous aident à comprendre la corruption à différents niveaux : méso, micro et macro.

- **Théorie des Choix publics**

Selon cette théorie, les comportements opportunistes des agents publics sont à l'origine de la corruption. Ces agents cherchent à maximiser leur utilité personnelle, même si cela nuit aux intérêts collectifs[49].

Ils sont incités à commettre des actes de corruption lorsqu'ils estiment que les bénéfices l'emportent sur les risques. Cette théorie montre que le comportement des agents publics est motivé par des considérations économiques et qu'il est possible de lutter contre la corruption en adaptant le salaire aux bénéfices attendus[50]

- **Théorie du salaire d'efficience**

La théorie du salaire d'efficience se divise en deux courants. Le premier postule qu'il existe une relation directe entre la rémunération d'un travailleur et sa productivité. Ainsi, une augmentation de salaire entraînerait une augmentation de la productivité.[51]

[48] Extrait cité dans journée annuelle de l'OSC ; CREDDA, 2004, p. 62.

[49] James M BUCHANAN, Gordon TULLOCK, (1962). The calculus of consent. Ann Arbor, University of Michigan Press, 03. 10.3998/mpub.7687

[50] Gjalt DE GRAAF, (2007). Causes of corruption : Towards a contextual theory of corruption. Public Administration Quarterly, 31(n° 1/2), p 39-86.

[51] Jean-Michel PLASSARD, Gabriel TAHAR, (1990). Théorie du salaire d'efficience et disparités non compensatrices : évaluation à partir de l'enquête Fgp. Economie et prévision, (n° 92), p 16-20.

Le deuxième courant met en évidence le chômage involontaire résultant du salaire d'efficience (lire Morris Morant et Jacobs, 2018). Selon Jean -Michel Plassard et Gabriel Tahar, ces idées étaient auparavant appliquées principalement à l'économie macroéconomique et à l'explication de la rigidité des salaires et du chômage involontaire. Aujourd'hui, la théorie est également utilisée pour comprendre d'autres phénomènes tels que la corruption[52].

En effet, selon Morris Morant et Jacobs [53] , les salaires peuvent causer des mécontentements au sein des organisations, perturbant ainsi la productivité et favorisant la corruption[54]. Un salaire considéré comme efficace peut toutefois contribuer à réduire la corruption en offrant une rétribution équivalente aux gains espérés par des actes de corruption[55]. Cependant, il est important de mettre en place des mesures de contrôle et de prévention de la corruption pour que des salaires élevés soient réellement efficaces dans la lutte contre ce fléau[56]. Les salaires effectifs peuvent, par conséquent, ne réussir que s'ils sont accompagnés de mesures de contrôle efficace et de prévention de la corruption.

- **Théorie d'agence**

La théorie d'agence propose un cadre général pour expliquer la corruption[57], souvent sous la forme d'un modèle principal-agent[58]. Gary Becker et George Stigler (1974) ainsi que Susan Rose-Ackerman (1975) sont parmi les pionniers de l'étude de la corruption et de la présentation de modèle principal agent. Des études ultérieures menées par Rose-Ackerman et Santiso montrent que la corruption entraîne des coûts d'agence[59]. Selon Rose-Ackerman, les fonctionnaires détiennent souvent du pouvoir discrétionnaire pour contrôler la répartition des bénéfices et des coûts de l'action gouvernementale[60]. Le pouvoir discrétionnaire est une opportunité pour les fonctionnaires de collecter des pots-de-vin[61]. Kaufmann démontre qu'il

[52] Idem.
[53] Rosetta A MORRIS MORANT, David C Jacobs, (2018). Frontiers of officiency wages : unconventional wisdom ? Journal of Management History, 24(n° 03), p 300-315. 10.1108/JMH-09-2017-0045
[54] Susan ROSE-ACKERMAN, (1998). Une stratégie de réforme anticorruption, Mondes en développement. (n° 26), p 41-5.
[55] Nicolas JACQUEMET, (2005). Essais d'économie appliquée sur l'intervention d'une tierce partie dans la relation d'agence. ENSAE Paris tech, Université Lumière-Lyon II.
[56] Rafael DI TELLA, Ernesto SCHARGRODSKY, (2003). The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires. The Journal of Law and Economics, 46(n° 1), p 269-292.
[57] Jean CARTIER-BRESSON, (1992). Elément d'analyse pour une économie de la corruption. Revue Tiers Monde, (131), p 581-609.
[58] Johann Graf LAMBSDORFF, (2002). Corruption and rent-seeking. Public choice, 113(n° 1-2), p 97-125.
[59] Carlos SANTISO, (2006). Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement. Revue française d'administration publique, 119(n° 3), p 459-492.
[60] Idem.
[61] Andrei SHLEIFER, Robert W VISHNY, (1993). Corruption. The Quarterly Journal of Economics, 108(n° 3), p 599 617.

existe une corrélation positive entre le niveau de pouvoir discrétionnaire des agents publics et le phénomène de corruption[62].

La théorie du salaire d'efficience et la théorie d'agence insistent toutes deux sur l'importance d'un système de contrôle efficace pour réduire la corruption et soulignent l'importance d'aligner les intérêts du principal et de l'agent. Cependant, ces théories sont insuffisantes pour expliquer la corruption à grande échelle. C'est pourquoi nous examinons ensuite les théories macroéconomiques qui mettent en avant les facteurs macroéconomiques comme principaux déterminants de la corruption qui mettent en avant les facteurs macroéconomiques comme principaux déterminants de la corruption.

- **Théorie macro : dimensions institutionnelles et culturelles**

Les théories macro sur la corruption, qui se divisent en dimensions institutionnelle et culturelle, ont été étudiées par plusieurs auteurs. Parmi ces auteurs, Gong et Wang[63], Rose-Ackerman[64] et Klitgaard[65] se sont penchés sur la dimension institutionnelle, qui considère que les causes et les réponses à la corruption sont d'ordre institutionnel formel. Selon cette approche, on peut mesurer l'impact des efforts des institutions dans la lutte contre la corruption en observant la participation des citoyens aux initiatives d'éducation du public et aux programmes de formation qui promeuvent une mentalité opposée à la corruption. Cependant, une surveillance centralisée au niveau macroéconomique semble faire défaut dans ce système.

D'autres auteurs, notamment De Graaf[66] et Ashforth et al.[67], soutiennent quant à eux que la corruption trouve ses origines dans la culture, qui influence le comportement des individus indépendamment des institutions formelles. Cette approche discute du lien entre la culture et la corruption. Lorsque la corruption est profondément enracinée dans une société, elle devient omniprésente et affecte tous les secteurs, ce qui crée des inégalités et empêche la majorité des citoyens d'accéder aux ressources publiques. Dans ce contexte, la corruption devient la norme plutôt que l'exception. Les différentes théories proposent des mesures pour lutter contre la corruption, telles que l'établissement d'un salaire adéquat pour décourager la tentation de corruption[68], la transparence de l'information et l'alignement des intérêts des acteurs pour réduire les conflits d'intérêts, ainsi que l'augmentation de la probabilité de détection et de

[62] Daniel KAUFMANN, (1997). Corruption : the facts. Foreign policy, 107, p 114-131.
[63] Ting GONG, Samuel WANG, (2013). Indicators and implications of zero tolerance of corruption : The case of Hong Kong. Social Indicators Research, 112(n° 3), p 569-586.
[64] Susan ROSE-ACKERMAN, (1999). Political corruption and democracy. Connecticut Journal of International Law, 14(n° 2), p 363-378.
[65] Robert KLITGAAR, (1988). Controlling corruption. University of California Press. 10.1525/9780520911185.
[66] Idem.
[67] Blake E ASHFORTH, et al., (2008). Re-viewing organizational corruption. Academy of Management Review, 33(n° 1), p 670-684.
[68] Idem.

sanction pour dissuader la corruption. Ces mesures sont expliquées en détail dans la section suivante.

➢ **Lutte contre la corruption**

Dans cette partie, nous allons discuter des moyens de lutter contre la corruption en nous appuyant sur les théories de développement abordées dans la partie précédente, en les classant en moyens internes et externes.

Les mécanismes de lutte contre la corruption visent à atténuer les effets négatifs de la corruption et à agir sur ses causes. La théorie de l'agence offre un cadre analytique pertinent pour prévenir et détecter la corruption. Ces mécanismes de gouvernance conformes à cette théorie sont en accord avec d'autres théories telles que l'existence et l'efficacité du conseil d'administration, le contrôle interne, le lancement d'alerte, la formation continue, etc. Il est essentiel que ces mécanismes reposent sur la responsabilité des acteurs et la promotion de la transparence. Les différentes théories étudiées soutiennent toutes l'importance de la reddition des comptes dans la prévention et la détection de la corruption[69]. Selon Lindstedt et Naurin, la reddition des comptes comprend deux aspects : politique et légal[70]. Sur le plan politique, les dirigeants doivent répondre aux citoyens par le biais des élections, où ces derniers peuvent sanctionner les dirigeants par leurs votes. Sur le plan légal, des organismes de justice et de vérification externe peuvent infliger des sanctions pénales ou administratives. Shah distingue également deux types de reddition des comptes : verticale et horizontale, qui sont interconnectées[71]. La reddition des comptes verticale s'effectue par les urnes, où les citoyens sanctionnent les candidats en se basant sur leur performance passée et en utilisant un vote rétrospectif[72]

En plus de la reddition des comptes, un second principe important partagé par différentes théories est la transparence. La transparence est définie comme un ensemble de structures qui permettent aux utilisateurs internes et externes d'accéder aux informations sur le gouvernement[73]. Lindstedt et Naurin proposent une définition plus large en présentant la transparence comme l'accessibilité de l'information. Selon eux, une institution transparente

[69] Filipe R CAMPANTE, Quoc-Anh DO, (2014). Isolated capital cities, accountability, and corruption : Evidence from US States. American Economic Review, 104(n° 8), p 2456-2481.
[70] Catharina LINDSTEDT, Daniel NAURIN, (2010). Transparency is not enough : Making transparency effective in reducing corruption. International Political Science Review, 31(n° 3), p 301-322.
[71] Anwar SHAH, (2003). Ensuring Accountability when there is no bottom Line. Handbook on Public Sector Performance Reviews, 01, Washington D.C., The World Bank.
[72] Idem.
[73] S KRISTIANSEN, et al, (2009). Public sector reforms and financial transparency : Experiences from Indonesian districts. Contemporary Southeast Asia, 31(n° 1), p 64-87.

permet à toutes les personnes d'accéder aux informations nécessaires pour se faire une opinion sur les actions et procédures internes de cette institution[74]

La transparence favorise la clarté et la simplicité des procédures, ce qui limite les opportunités de corruption[75]. Au contraire, l'absence de transparence peut affaiblir les contrôles internes[76] et rendre la situation favorable à la corruption[77]. Dans le cadre des marchés publics, la transparence implique que les acheteurs et les soumissionnaires doivent fournir toutes les informations nécessaires sur leur offre et leur demande sans rien dissimuler de leurs choix et intentions[78]. Elle s'étend à des règles concernant toute la procédure d'appel d'offres jusqu' à l'attribution du contrat. Dans ce contexte, la corruption est plus probable dans les pays où les lois, les procédures et les processus ne sont pas clairs. Par conséquent, la mise en place de mécanismes de prévention et de détection de la corruption doit respecter ces deux principes fondamentaux : reddition des comptes et transparence.

Elle s'étend à des règles concernant toute la procédure d'appel d'offres jusqu' à l'attribution du contrat.

- **La Lutte contre la corruption grâce à la société civile : cas indien**

En Inde, la corruption a été largement discutée et diverses mesures ont été envisagées pour la combattre, notamment l'établissement d'un cadre réglementaire. Cependant, les gouvernements ne sont pas toujours les acteurs les plus impliqués dans cette lutte. Parfois, ce sont les citoyens eux-mêmes qui, souffrant des conséquences de la corruption, prennent des initiatives populaires pour lutter contre ce fléau. L'Inde offre un exemple de ces actions menées par la société civile, avec des mesures et des innovations mises en place pour lutter contre la corruption.

- **Mouvement anticorruption de 2011**

Au début des années 2000, de grands scandales de corruption ont éclaté en Inde, tels que le scandale G2 Spectrum[79] impliquant des représentants du Parti du Congrès, ainsi que l'affaire Vyapam[80] mettant en cause le recrutement d'étudiants en médecine grâce à des

[74] Idem.
[75] Emmanuelle LAVALLEE, et al, (2010). Ce qui engendre la corruption : une analyse microéconomique sur données africaines. Revue d'économie du développement, 18(n° 3), p 5-47.
[76] C Van RIJCKEGHEM, B WERDER, (1997). Bureaucratic corruption and the rate of temptation : do wages in the civil service affect corruption, and by how much ? Journal of Development Economics, 65(n° 2), p 307-331.
[77] Idem.
[78] Jean-Marc PEYRICAL, (2018). La transparence dans les marchés publics. Constructif, 03(n° 51), p 16-20.
[79] L'escroquerie du spectre 2G impliquait des politiciens et des responsables gouvernementaux en Inde sous facturant illégalement les sociétés de téléphonie mobile pour les licences d'attribution de fréquences, qu'ils utiliseraient ensuite pour créer des abonnements 2G pour les téléphones portables.
[80] Le mystère de l'escroquerie mortelle aux examens en Inde a commencé par un scandale de trucage de tests si massif qu'il a conduit à 2000 arrestations, dont des politiciens, des universitaires et des médecins de haut niveau. Puis les suspects ont commencé à se retrouver morts.

pratiques douteuses. Face à une insatisfaction grandissante, en avril 2011, Anna Hazare, un activiste du mouvement India Against Corruption, a entamé une grève de la faim pour pousser le gouvernement à adopter le projet de loi anticorruption (Jan Lokpal Bill)[81], qui prévoyait la création d'une institution indépendante chargée de juger les cas de corruption liés au gouvernement. Le mouvement d'Anna Hazare en faveur d'une législation anticorruption a attiré un soutien massif de la population indienne et de personnalités influentes, ainsi que de la diaspora indienne à l'étranger, notamment aux États-Unis et en Europe. Malgré un premier projet de loi insatisfaisant en août 2011, le mouvement a poursuivi ses manifestations, ce qui a finalement poussé le gouvernement à travailler sur un nouveau projet conforme aux propositions du mouvement. Face à l'inaction du gouvernement en décembre 2011, Anna Hazare a entamé une nouvelle grève de la faim, soutenue par des politiciens du Parti National Hindou (BJP) et du parti communiste. Sous pression, le gouvernement a accepté de débattre de la proposition et le parti Aam Aadmi, dirigé par Arvind Kejriwal, est né. Ce parti a remporté des succès électoraux importants à Delhi en 2013 et 2015. La législation anti-corruption a finalement été promulguée en 2013.

Cette pratique démontre comment la pression populaire, soutenue par une société civile organisée et des leaders charismatiques, peut contraindre les gouvernements peu intéressés à évoluer dans des situations critiques et à engager le dialogue. Il souligne également le rôle essentiel de la société civile dans la lutte contre la corruption, en favorisant la transparence, la reddition de comptes, la participation citoyenne et l'éducation civique.

En résumé, cette revue de littérature identifie les déterminants influençant la perception de la corruption dans les États, met en évidence l'importance des mécanismes de transparence, de reddition de comptes et de la société civile dans la lutte contre la corruption.

- **Limites de l'étude**

Dans le cadre de la collecte de données, nous avons dû faire face à plusieurs obstacles qui ont entravé notre travail. Tout d'abord, certains acteurs clés étaient indisponibles, ce qui a rendu difficile l'accès à leurs informations. Ces personnes étaient probablement occupées par d'autres tâches ou engagées dans d'autres projets, ce qui a limité notre possibilité de collecter des données auprès d'elles. De plus, le domaine dans lequel nous travaillons est sensible et confidentiel. En effet, étant donné que nous travaillons sur des questions liées à la corruption en République centrafricaine et au Cameroun, de nombreuses personnes se sont montrées

[81] Le projet de loi Jan Lokpal (projet de loi sur le médiateur des citoyens) est un projet de loi anti-corruption élaboré par d'éminents militants de la société civile qui demande la nomination d'un Jan Lokpal, un organe indépendant qui enquêtait sur les affaires de corruption, terminera l'enquête dans un délai d'un an et envisageait un procès en l'affaire qui se termine dans l'année suivante.

méfiantes et réticentes à partager des données. Elles ont préféré protéger leur anonymat et leurs informations personnelles, par crainte de représailles ou de complications potentielles. Le calendrier chargé de nos interlocuteurs a également été un facteur limitant. Ces derniers ont des responsabilités professionnelles et des délais à respecter, ce qui a restreint notre capacité à obtenir suffisamment de données dans le temps imparti. Les contraintes de temps ont été un véritable défi pour nous, car nous avions besoin d'un échantillon de données de confidentialité, ce qui a restreint notre accès aux informations nécessaires, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la corruption. Nous avons rencontré une certaine résistance de la part de nos enquêtés, qui ont été peu enclins à fournir des informations détaillées sur ces aspects. Malgré ces obstacles, nous avons néanmoins fait tout notre possible pour collecter des données pertinentes et fiables. Nous avons mis en place des méthodologies de recherche rigoureuses, nous nous sommes adaptés aux contraintes et nous avons utilisé des canaux de communication alternatifs pour obtenir des informations. Cependant, il est important de noter que les résultats obtenus peuvent être limités par ces contraintes et doivent être interprétés avec prudence significative pour réaliser une analyse pertinente. Il est également important de mentionner que la plupart des données précédemment disponibles dans le cadre du CAJAC en tant que projet ne sont plus accessibles. Cela a constitué un obstacle majeur, car nous n'avons pas pu utiliser ces données pour appuyer notre recherche. Nous avons donc dû compter sur d'autres sources d'information et mener nos propres enquêtes pour collecter des données pertinentes. Dans un domaine comme celui de la bonne gouvernance, où la transparence et l'accès à l'information devraient être prioritaires, il est regrettable de constater que les questions liées à la corruption en RCA et au Cameroun sont traitées avec une grande prudence.

II- PRESENTATION DES RESULTATS DE LA RECHERCHE ET PROPOSITIONS

La méthodologie présentée précédemment nous a conduit à des résultats concluants. Cette partie vise à présenter et à analyser ces résultats. Ensuite, nous proposerons des mesures visant à renforcer l'efficacité des acteurs impliqués dans la lutte contre la corruption.

A- Présentation de l'analyse et l'interprétation des résultats

Pour cette étude, nous avons interviewé quelques personnes qui sont activement impliquées dans la lutte contre la corruption en RCA et au Cameroun. Ces personnes ont été sélectionnées en raison de leur expertise dans ce domaine. Les autres ont un point de vue différent, car ils soulignent l'importance d'une collaboration efficace entre tous les acteurs engagés dans la lutte contre la corruption afin de mener à bien des actions concrètes. Ainsi, nous avons identifié deux aspects principaux à examiner : les actions menées par le comité

national de lutte contre la corruption en RCA et le CAJAC au Cameroun dans cette lutte et l'impact de ces actions sur la perception de la corruption par la population.

1- Présentation des principales actions du comité de lutte contre la corruption en RCA et du Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne au Cameroun dans la lutte contre la corruption

Ces actions peuvent être catégorisées en deux groupes : les actions citoyennes et l'assistance citoyenne.

Les actions citoyennes et l'assistance citoyenne

Le comité national de lutte contre la corruption en RCA et le centre d'Assistance Juridique d'Action Citoyenne au Cameroun déploient différentes initiatives de sensibilisation et d'éducation pour encourager les citoyens centrafricain et camerounais à s'engager davantage dans la lutte contre la corruption. Ces projets ont pour but d'inciter les citoyens à promouvoir l'intégrité et la rectitude morale, considérées comme les premières étapes de la lutte contre la corruption, comme souligne Rose-Ackerman sur l'importance des initiatives de sensibilisation et d'éducation pour mobiliser les citoyens dans la lutte contre la corruption[82].

Ces organisations mettent notamment en place des campagnes de sensibilisation visant à informer les citoyens sur les conséquences néfastes de la corruption dans le pays et dans leur vie personnelle. Un exemple de tel projet est la campagne mondiale "Time to Wake Up : Debout, il est temps d'agir !!!" lancée par Transparency International en 2011, qui mettait en avant les dommages humains causés par la corruption et appelait à un changement de comportement de la part des gouvernements, des entreprises et des individus[83].

Au Cameroun, un accent particulier a été mis sur le coût humain de la corruption dans le secteur de l'éducation de base, avec pour objectif de mobiliser un maximum de citoyens pour rejoindre le mouvement de Transparency International. Depuis 2015, le CAJAC est également impliqué dans la lutte contre la corruption dans le secteur foncier au Cameroun, notamment à travers le projet "Terres et Corruption en Afrique", soutenu par le Haut-Commissariat du Canada, en s'appuyant sur l'approche ciblée de Kaufmann pour combattre efficacement la corruption, en mettant en place des projets spécifiques qui mobilisent les citoyens autour de problèmes concrets[84].

Dans le cadre de ce projet, un micro-projet intitulé "Promouvoir le leadership et l'autonomisation des femmes dans la gouvernance foncière locale" a été mis en place dans la

[82] Susan Rose-ACKERMAN, op.cit.
[83] Time to wake up : « Débout il est temps d'agir !!!» http://www.ti-cameroon.org, consulté le 21/05/2023 à 11h 00mn.
[84] Idem

commune de Mfou, visant à créer un comité de veille pour promouvoir l'autonomisation des femmes en matière foncière. Lemire souligne ici l'importance de l'inclusion des femmes dans les processus de prise de décision et de la promotion de l'égalité des sexes dans la gouvernance pour lutter contre la corruption de manière plus efficace[85].

Le CAJAC joue un rôle central dans la sensibilisation des citoyens à travers la plupart des projets de Transparency International au Cameroun. Enfin, le CAJAC organise régulièrement des descentes sur le terrain dans différents quartiers de Yaoundé, en menant des actions de porte-à-porte pour sensibiliser les populations sur la corruption et leur rôle dans sa lutte. Ces descentes sur le terrain sont souvent accompagnées d'ateliers sur l'intégrité et la promotion de la bonne gouvernance. Selon Santiso, l'efficacité des descentes sur le terrain et des ateliers de sensibilisation organisés, souligne leur impact potentiel sur la construction d'une société plus responsable et intègre[86].

Le CAJAC met en place une campagne encourageant les citoyens à dénoncer les actes de corruption auxquels ils sont confrontés ou qu'ils observent. Cette campagne est menée de manière parallèle aux initiatives de sensibilisation du CAJAC. Ainsi, Rose-Ackermann souligne à plusieurs reprises l'importance d'une approche multidimensionnelle pour lutter efficacement contre la corruption. Les initiatives visant à responsabiliser les citoyens et à encourager leur participation active dans la dénonciation des actes de corruption s'alignent sur cette approche[87].

L'objectif est de responsabiliser les citoyens en les encourageant à exercer un contrôle sur leurs autorités et élus, en contribuant ainsi à la lutte contre la corruption. Dans le cadre de cette campagne, le CAJAC explique aux citoyens les effets positifs qu'une telle démarche peut avoir dans la lutte contre la corruption. Par exemple, en dénonçant un acte de corruption, les citoyens contribuent à la promotion d'une société plus transparente et équitable. Ils agissent également en faveur d'un système de gouvernance plus responsable et intègre. Le CAJAC a mis en place un numéro vert, le 8030[88], afin de recevoir les plaintes et les dénonciations d'actes de corruption. Cependant, il est important de noter que ce numéro n'est plus opérationnel. Cela souligne la nécessité de trouver d'autres moyens pour faciliter la dénonciation des actes de corruption, tels que des plates-formes en ligne ou des bureaux dédiés à la lutte contre la corruption, accessibles aux citoyens.

[85] Sophie LEMIRE, op.cit Sophie LEMIRE, op.cit
[86] Idem
[87] Idem
[88] Base de données du CAJAC Base de données du CAJAC

Le CAJAC fournit des conseils et une aide pour structurer les plaintes, orienter et suivre les dossiers des victimes de corruption. Depuis sa création, le CAJAC a reçu et traité près de 1500 cas, dont deux cas provenant de détenus en 2015. Les plaintes couvrent différents domaines tels que les questions foncières, la santé, l'éducation, le travail, la sécurité sociale, la police et la justice. Ces avocats auraient consacré volontairement une partie de leur temps à la défense des droits des personnes défavorisées victimes d'actes de corruption, moyennant des honoraires modiques. L'implication d'avocats "Pro Bono" inscrits au barreau du Cameroun permettrait de prendre en charge les affaires des victimes et de les représenter devant les tribunaux, renforçant ainsi leurs chances d'obtenir une décision finale favorable. Cependant, il convient de noter que le volet relatif à l'assistance judiciaire est actuellement fermé suite à la fin de ce projet, en attendant un nouveau financement.

2- Présentation de l'impact des actions du CNLC et du CAJAC sur la perception de la corruption par la population

Les résultats de nos entrevues révèlent que les citoyens sont désormais conscients de leur capacité à dénoncer les actes de corruption grâce à ces services indépendants. Cela correspond à l'idée de Rose Ackerman selon laquelle une sensibilisation accrue peut conduire à un changement positif dans la société[89].

Cette prise de conscience a contribué à un changement positif dans la société centrafricaine et camerounaise, où la corruption était souvent considérée comme un mal inévitable et insurmontable. Une observation importante est que les victimes de corruption ont constaté des résultats positifs grâce à l'intervention de ces institutions. Cette efficacité encourage d'autres victimes à présenter leurs cas et à poursuivre leurs plaintes. De plus, certaines personnes qui avaient déjà engagé des procédures judiciaires se sont tournées vers le CAJAC pour obtenir une assistance juridique supplémentaire. En offrant un soutien et des ressources supplémentaires, le CAJAC joue un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption au Cameroun. Il convient toutefois de noter que bien que l'impact du CAJAC soit significatif, il n'est pas encore totalement satisfaisant. Néanmoins, le fait que le Centre ait réussi à recevoir un nombre important de plaintes liées à la corruption témoigne de son efficacité et de son impact sur la population. Les individus sont de plus en plus enclins à faire confiance à cette entité et à se tourner vers elle pour obtenir de l'aide et des solutions face à la corruption. En ce qui concerne l'utilisation du processus de plaintes géré par le CAJAC, les réponses des entrevues varient. Certains ont utilisé ce processus et ont décrit leur expérience comme positive, soulignant l'efficacité du CAJAC pour identifier les problèmes et les parties impliquées dans la corruption.

[89] Idem.

Les victimes ont salué la transparence et l'impartialité avec lesquelles le Centre gère les plaintes. Cela soutient l'idée de Santiso selon laquelle des institutions solides et équitables sont essentielles pour lutter contre la corruption de manière efficace[90].

Il est important d'explorer plus en détail les raisons de ce choix et de comprendre les éventuels obstacles qui empêchent certaines personnes de se tourner vers le CAJAC. Cela correspond à l'idée de Klitgaard selon laquelle des améliorations constantes sont nécessaires pour renforcer l'impact des institutions anti-corruption[91]

De telles informations pourraient aider à améliorer les services et à renforcer l'impact du Centre. En résumé, les actions du CAJAC ont eu un impact significatif sur la perception de la corruption par la population camerounaise. Les citoyens sont de plus en plus conscients qu'ils ont la possibilité de dénoncer les actes de corruption grâce à ce service indépendant. Les victimes de corruption ont constaté des résultats positifs grâce à l'intervention du CAJAC, ce qui encourage d'autres personnes à signaler les cas de corruption. Cela s'aligne sur la perspective de Kaufmann selon laquelle des résultats concrets sont nécessaires pour encourager davantage de personnes à dénoncer les actes de corruption[92].

Malgré des améliorations notables, il reste encore du travail à faire pour renforcer l'impact des entités impliquées dans la lutte contre la corruption et faire en sorte que davantage de personnes se tournent vers lui pour obtenir de l'aide.

3- Synthèse des résultats et discussion

Le CNLC et le CAJAC déploient des initiatives de sensibilisation et d'éducation pour lutter contre la corruption en RCA et au Cameroun. Ils mettent l'accent sur l'intégrité et la rectitude morale et informe les citoyens des conséquences néfastes de la corruption, notamment dans l'éducation de base. Le projet d'assistance judiciaire aux victimes de corruption devant les tribunaux camerounais est actuellement fermé. En pratiquant une approche de sensibilisation et d'éducation[93], le CAJAC s'aligne avec la théorie de la communication pour le changement social[94] et la théorie des droits de l'homme [95] en mettant l'accent sur les conséquences humaines de la corruption. Cependant, la nécessité de trouver d'autres moyens pour faciliter la dénonciation met en avant les limitations pratiques et les défis auxquels les organisations de lutte contre la corruption sont confrontées.

[90] Idem
[91] Idem
[92] Idem
[93] Idem
[94] Susan Rose-ACKERMAN, op.cit.
[95] Susan Rose-ACKERMAN, op.cit.

Des mesures supplémentaires doivent être prises pour résoudre les problèmes fonciers et améliorer la perception du public, telles que la mise en place de mécanismes de règlement des litiges fonciers, une régularisation foncière plus transparente et équitable, ainsi que la sensibilisation et la formation de la population sur les droits fonciers. Selon les théories de Rose-Ackermann [96] et de Kaufmann [97], renforcer la transparence, la responsabilité et la participation sociale peut contribuer à résoudre les problèmes fonciers, à améliorer la perception du public et à offrir un meilleur service dans le cadre du CAJAC. On observe que le CAJAC a réussi à changer positivement la perception de la corruption en donnant aux citoyens un moyen concret de dénoncer les actes répréhensibles, ce qui est cohérent avec la théorie de la dénonciation[98]. Cependant, les résultats mettant en évidence la prévalence des problèmes fonciers suggèrent l'importance des théories du clientélisme et des réseaux de connexions [99]dans ce domaine spécifique. Ainsi, des mesures supplémentaires devraient viser à démanteler ces réseaux et à éliminer les pratiques clientélistes. En ce qui concerne la satisfaction des bénéficiaires, l'analyse selon les théories de la gestion de la qualité et de la satisfaction des clients permettrait d'identifier les domaines spécifiques où des améliorations doivent être apportées afin de fournir un service conforme aux attentes des bénéficiaires.

4- Vers une contribution globale de lutte contre la corruption en RCA et au Cameroun

Le choix de cette approche se justifie par le fait que la question de lutte contre la corruption ne saurait être traitée d'une manière efficace sans tenir en compte de toutes les parties prenantes.

- **Au niveau des organisations de la société civile**

Les OSC interrogées dans le cadre de cette étude jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption au Cameroun, en œuvrant pour une bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques. Elles encouragent la transparence et dénoncent les pratiques illégales. Les OSC publient des rapports sur la corruption dans des domaines tels que les affaires foncières, l'exploitation minière, le braconnage et la déforestation, sensibilisant ainsi le public à ces problématiques et mobilisant l'opinion publique. Toutes les OSC interviewées ont collaboré avec Transparency International - Cameroon (TI-C) sur des initiatives de renforcement des capacités, telles que des ateliers, des séminaires et des formations diverses. Elles partagent leurs expériences et participent au projet "Open Governance for Social Accountability in Natural Resources in Cameroon" (OGSA). Ce projet vise à renforcer la transparence et la responsabilité

[96] Robert KLITGAARD, op.cit.
[97] Paulo FREIRE, (1974). Pédagogie des opprimés, Maspéro, p. 10
[98] Idem
[99] Idem

des acteurs impliqués dans la gestion des ressources naturelles au Cameroun, en promouvant une gouvernance ouverte et participative dans ce domaine.

- **Défis et impact des Organisations de la Société Civile dans la lutte contre la corruption**

La CONAC au Cameroun fait face à plusieurs défis dans sa lutte contre la corruption. Ces défis comprennent le manque d'une loi anti-corruption adéquate, la peur des représailles dissuadant les dénonciations, la faible rémunération des travailleurs favorisant la corruption, et la perte des valeurs morales et éthiques dans la société. La CONAC essaie de surmonter ces défis en faisant des recommandations basées sur des enquêtes et des observations sur le terrain. Elle sensibilise également le public aux dangers de la corruption à travers des formations à l'endroit des fonctionnaires. Des actions telles que la sensibilisation du public, la formation des fonctionnaires et les enquêtes sur les cas de corruption ont eu un impact positif sur la perception de la corruption par la population, comme en témoignent les résultats de l'enquête IPC de Transparency International. Cependant, il reste encore des défis à relever, notamment la faiblesse des institutions et la corruption endémique. Il est donc crucial que la CONAC continue ses actions de lutte contre la corruption et renforce ses capacités pour avoir un impact plus significatif sur la perception de la population envers la corruption.

- **Au niveau des médias et des lanceurs d'alerte**

Les médias et les lanceurs d'alerte jouent un rôle crucial dans la lutte contre la corruption. Les médias, qui ont un accès privilégié à l'information, peuvent enquêter sur les actes de corruption, les exposer au public et tenir les responsables de leurs actions. Ils informent le public sur les affaires de corruption et sensibilisent la société. Les lanceurs d'alerte sont des individus courageux qui dénoncent les actes de corruption, fournissent des informations et des preuves pour soutenir les enquêtes. Leur action favorise la transparence et la responsabilité en exposant les pratiques corrompues. Des organisations telles que Transparency International travaillent en collaboration avec les médias et les lanceurs d'alerte pour lutter contre la corruption en offrant un soutien logistique, juridique et/ou financier, ainsi qu'en encourageant la diffusion de l'information par les médias.

- **Défis et impact des médias et des lanceurs d'alerte dans la lutte contre la corruption**

Les principaux défis auxquels ils font face sont les menaces de représailles et de poursuites, un manque d'indépendance et de liberté des médias et l'absence de protection légale adéquate pour les lanceurs d'alerte. L'impact de leurs actions sur la perception de la corruption

par la population peut varier, mais dans de nombreux cas, ils contribuent à sensibiliser le public et mobiliser l'opinion publique en faveur de mesures anti-corruption plus efficaces.

B- Propositions pour renforcer l'efficacité dans la lutte contre la corruption

Ces propositions s'adressent respectueusement à l'Etat Centrafricain, Camerounais, aux organisations de la société civile et au Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne basé au Cameroun.

1- A l'endroit des Etats centrafricain et Camerounais

Nous recommandons à travers cet article de **:**

Penser à légiférer rapidement sur la protection des lanceurs d'alertes ;

assister financièrement les organisations de la société civile engagées contre la corruption au Cameroun notamment Transparency International- Cameroon à travers son service CAJAC ; développer les relations institutionnelles entre la CONAC et les organisations de la société civile afin de mieux faire connaitre auprès des juridictions les dénonciations d'actes de corruption que reçoivent ces organisations ;

impliquer davantage les Organisations de la Société Civile et les populations dans la dynamique de lutte contre la corruption ;

- multiplier les plateformes d'échange avec les OSC ;

- former davantage tous les acteurs impliqués pour qu'il ait plus d'efficacité dans la lutte contre la corruption ;

informer le public sur les actions majeures de l'Etat, notamment en matière de procédures administratives et de mécanismes de plaintes et ou de recours pour les cas de corruption ;

renforcer l'indépendance de la justice et garantir l'impunité des personnes corrompues ; améliorer la transparence et la reddition de comptes des institutions publiques ;

promouvoir la participation citoyenne et la vigilance contre la corruption ;

soutenir l'éducation et la formation sur les valeurs morales et éthiques.

2- A l'égard des Organisations de la Société Civile de lutte de contre la corruption, nous recommandons de :

Mener des plaidoyers pour renforcer le cadre juridique :

Encourager l'adoption de lois anticorruption complètes et efficaces en RCA et au Cameroun ;

Plaidez pour une législation plus stricte et s'engager à faire pression sur les autorités compétentes pour son application ;

- Améliorer l'accès à l'information ;

Soutenir les efforts visant à promouvoir la transparence et à rendre l'information sur la corruption plus accessible ;

Encourager les Etats à former des partenariats avec des institutions internationales, des médias et d'autres acteurs pour obtenir des données fiables sur la corruption dans leurs secteurs respectifs.

- Renforcer la sécurité des membres et des lanceurs d'alerte :

Plaider en faveur de mesures de protection pour les lanceurs d'alerte impliqués dans la lutte contre la corruption.

Sensibiliser sur l'importance de protéger ces individus et encourager les autorités à assurer leur sécurité.

- Mobiliser des ressources financières :

- Travailler pour identifier des sources de financement et des partenariats potentiels pour soutenir les initiatives de lutte contre la corruption.

- Encourager les bailleurs de fonds et les donateurs à accorder une attention particulière au financement de ces projets.

- **Dans le cadre du renforcement des capacités** :

- Organiser des ateliers, des séminaires et des formations régulières pour aider leurs membres à renforcer leurs compétences dans la lutte contre la corruption.

Favoriser les échanges d'expériences entre leurs membres et encourager-les à collaborer sur des projets communs pour maximiser l'impact de leurs actions.

Dans le cadre de la Sensibilisation du public :

- Travailler pour développer des programmes de sensibilisation du public sur la corruption et ses effets néfastes.

- Utiliser les médias traditionnels et les plateformes en ligne pour diffuser des informations et encourager la participation citoyenne à la lutte contre la corruption.

3 - A l'endroit du CNLC et le CAJAC de TI-C, nous recommandons de :

Accentuer la communication :

Ces deux entités devraient intensifier ses efforts de communication en informant régulièrement le public sur leurs actions, leurs réalisations et les mesures prises pour lutter contre la corruption. Cela pourrait être fait à travers des campagnes médiatiques, des conférences de presse et en utilisant les médias traditionnels et sociaux pour toucher un large public.

- Multiplier les actions de terrain :

Ces entités devraient également accroître leurs interventions sur le terrain en fournissant une assistance juridique aux populations. Cela pourrait être réalisé en organisant des cliniques juridiques dans différentes régions du Cameroun, permettant ainsi aux citoyens de l'intérieur du pays d'accéder facilement à des conseils juridiques et de signaler les cas de corruption.

- Délocaliser ou établir des points focaux :

Ces institutions devraient envisager de décentraliser ses activités et d'établir des points focaux dans les régions du Cameroun. Cela permettrait de rapprocher ses services des citoyens dans toutes les régions du pays et d'assurer une meilleure couverture dans la lutte contre la corruption.

- Utiliser des outils numériques adaptés :

Le CAJAC devrait exploiter les outils numériques pour renforcer sa capacité à lutter contre la corruption. Cela pourrait inclure le développement d'une plateforme en ligne où les citoyens peuvent signaler anonymement les cas de corruption, ainsi que l'utilisation de technologies telles que l'intelligence artificielle pour analyser les données et détecter les tendances de corruption.

- Renforcer le partenariat avec les institutions publiques :

Le CNLC et le CAJAC devraient travailler en étroite collaboration avec les institutions étatiques ainsi que les Organisations la Société Civile de lutte contre la corruption, telles que la CONAC, le Barreau du Cameroun, le système judiciaire et la sûreté nationale, le Centre pour l'Environnement et le Développement (CED), Forêt et Développement Rural (FODER) et les Nouveaux Droits de l'Homme. Cela permettrait d'échanger des informations, de coordonner les efforts et de renforcer les mécanismes de poursuite des auteurs de corruption.

La mise en œuvre de ces recommandations permettra à ces entités d'étendre sa portée, sensibiliser davantage les citoyens à la lutte contre la corruption et renforcer les efforts globaux pour éradiquer ce fléau en RCA et au Cameroun.

Conclusion

La contribution des acteurs engagés dans la lutte contre la corruption est d'une importance capitale pour tous les pays, y compris la RCA et le Cameroun. Dans le cadre de cette étude, la contribution des différents acteurs impliqués dans la lutte contre la corruption a spécifiquement attiré notre attention. Nos résultats ont révélé que ces acteurs jouent un rôle significatif dans ce domaine en RCA et au Cameroun.

Malgré les défis auxquels ces acteurs sont confrontés, tels que le manque de financement et de technologie, les contraintes politiques et institutionnelles, la portée géographique limitée

et la sécurité de leurs membres, ces acteurs ont réussi à mobiliser les citoyens et à susciter une prise de conscience collective.

De plus, les actions entreprises ont eu un impact positif sur la perception de la corruption par la population. Grâce à leurs efforts de sensibilisation, de formation et de plaidoyer, ces acteurs ont contribué à instaurer une culture de transparence et d'intégrité au sein de la société centrafricaine et camerounaise. En fin de compte, notre étude souligne l'importance de la mobilisation citoyenne dans la lutte contre la corruption. Les acteurs de lutte contre la corruption, en tant que service clé de la société, ont démontré qu'il était possible de promouvoir la transparence et de réduire la corruption grâce à une approche participative.

Cependant, il convient de souligner que la lutte contre la corruption nécessite des efforts soutenus et une coopération entre les différents acteurs de la société, y compris les citoyens, le gouvernement et les organisations de la société civile.

Par ailleurs, cette étude confirme notre hypothèse principale selon laquelle ces acteurs contribuent à la lutte contre la corruption en RCA et au Cameroun. Les défis auxquels ces derniers sont confrontés sont largement liés à des facteurs politiques et institutionnels, mais malgré cela, leurs actions ont un effet positif sur la perception de la corruption par la population. Ces résultats soulignent l'importance d'investir dans les activités de la société civile pour renforcer la lutte contre la corruption, promouvoir la transparence et l'intégrité dans les pays. Les gouvernements, les organisations internationales et les autres acteurs concernés doivent continuer à apporter leur soutien et collaborer davantage avec la société civile pour atteindre cet objectif commun.

En conclusion, la lutte contre la corruption en République centrafricaine et au Cameroun ne peut se limiter à une modernisation de façade de son arsenal juridique. Le succès des stratégies dépendra d'une volonté politique affirmée de briser le cycle de l'impunité. Cet article pose les jalons d'une réflexion plus globale, développée au sein de notre thèse, sur la refonte des mécanismes de redevabilité en contexte post-conflit.

La protection juridique des personnes poursuivies pour terrorisme

Legal protection for individuals prosecuted for terrorism

Par :

Evans Michel François BAMALE BONGO

Doctorant en droit public : option

Droit de l'Homme et Gouvernance Démocratique à l'Université de Bangui.

Résume :

Les personnes poursuivies pour terrorisme, bénéficient des garanties procédurales reconnues à tout justiciable. La protection qui leur est accordée vise à préserver le respect des droits de l'homme reposant sur un ensemble cohérent d'instruments juridiques, élaborés aux niveaux internationales, régionales et nationales, qui visent à garantir la dignité humaine En République Centrafricaine, la Constitution et les législations définissent les garanties applicables aux poursuites pour actes de terroristes. Le droit à un procès équitable et impartial constitue l'une des garanties fondamentales de la protection des droits de l'homme et un pilier essentiel de l'État de droit. Il vise à assurer que toute personne faisant l'objet de poursuites judiciaires bénéficie d'une justice rendue dans le respect des principes de légalité et de la dignité humaine.

Mots clés : terrorisme, protection, droits de l'homme, procès équitable, État de droit, justice, dignité humaine.

Abstract:

Persons prosecuted for terrorism benefit from the procedural guarantees recognized for any defendant. The protection granted to them aims to preserve respect for human rights based on a coherent set of legal instruments, developed at international, regional, and national levels, which aim to guarantee human dignity. In the Central African Republic, the Constitution and legislations define the guarantees applicable to prosecutions for terrorist acts. The right to a fair and impartial trial constitutes one of the fundamental guarantees of human rights protection and an essential pillar of the rule of law. It aims to ensure that anyone subject to judicial proceedings benefits from justice delivered in accordance with the principles of legality and human dignity.

Keywords: terrorism, protection, human rights, fair trial, rule of law, justice, human dignity.

Introduction

Le terrorisme continue d'être l'une des plus graves menaces à la paix et à la sécurité internationales. L'Afrique et ses populations ont fait l'expérience du terrorisme bien avant les événements tragiques du 11 septembre 2001 des États-Unis[1] après la chute des deux tours du World Trade Center, qui a amené à une guerre contre le terrorisme n'a pas produit un résultat probant ou désiré. En France, les attentats de janvier 2015 au comité de rédaction du magazine satirique *Charlie Hebdo* et les attaques meurtrières revendiquées par la même organisation terroriste l'État islamique lors de la soirée du 13 novembre 2015 à Paris ont annoncé un renouveau du terrorisme sur le continent européen. Bien au contraire, elle a contribué à augmenter l'attractivité du terrorisme au moins en court terme, avec les attaques qui ont frappé plusieurs régions du continent, en particulier au Kenya et en Tanzanie, en Egypte, en Algérie, au Nigeria et en Afrique du Sud. Au cours de la décennie écoulée, la menace terroriste a pris des proportions encore plus grandes. Des régions qui, auparavant, n'avaient pas pleinement pris conscience de la gravité de la menace, ou qui s'estimaient être à l'abri du terrorisme, ont été la cible de terroristes[2].

Bien que de nombreuses régions d'Afrique soient exposées au terrorisme, il est important de souligner que le niveau de la menace varie d'une région à l'autre, rendant ainsi difficile l'articulation d'une perception commune. Cela est, au demeurant, inévitable sur un continent aussi vaste et diversifié que l'Afrique. Les menaces terroristes sur le continent peuvent être classées en plusieurs catégories : des attaques terroristes contre des intérêts africains ; des attaques terroristes contre des intérêts occidentaux ; l'utilisation du territoire africain comme lieu de refuge ; l'Afrique comme terreau fertile au terrorisme et comme source de recrutement et de financement ; et l'Afrique en tant que point de transit pour les terroristes et de collecte de fonds liés à d'autres activités illicites[3].

La menace terroriste en Afrique se traduit principalement par les activités conduites dans deux régions par deux organisations terroristes, toutes deux affiliées à Al-Qaïda[4], à savoir au Maghreb islamique (AQMI), dans la partie septentrionale et occidentale de l'Afrique, et Al-Shabaab en Afrique de l'Est, y compris Al-Ittihad al-Ialamiyyaa (AIAI)[5].

---

[1] Professeur Ntuda Ebode Joseph Vincent, Terrorisme et piraterie De nouveaux enjeux sécuritaires en Afrique Centrale, Presses Universitaires d'Afrique B.P. 8106 Yaoundé – Cameroun,p. 11.
[2] Rapport Du Président de la commission sur les mesures de renforcement de la coopération dans la prévention et la lutte contre le terrorisme, c onseil de paix et de sécurité 249eme Réunion 22 Novembre 2010 Addis Abeba, Ethiopie , p.1 à 2 .
[3] Idem.
[4] Dirigé par Oussama Ben Laden, mort en 2011.
[5]Idem.

L'Armée de Résistance du Seigneur (LRA) créée en 1988 par Joseph Kony, un broussard en fuite depuis plus de 30 ans, est présente dans l'Est de la RCA depuis 2008. Elle opère surtout dans les préfectures du Haut Mbomou, du Mbomou et de la Haute Kotto. À l'origine, l'objectif principal de la LRA était de renverser le régime du président Yoweri Museveni pour instaurer un régime fondé sur les dix commandements proné par lui. La plupart des sources exploitées indiquent que le groupe lutte aujourd'hui pour la suivie. La LRA se réduirait à 200-300 hommes mobiles en brousse aux confins du Soudan (Darfour), du Soudan du Sud, de la RCA et de la RDC. Elle est constituée de recrues, dont des enfants enlevés, vit du braconnage, du commerce illicite de l'ivoire, du bois, des minerais et des armes avec les groupes armés du Darfour. Selon les membres centrafricains, les combattants de LRA feraient des trafics avec des groupes armés de l'ex-Séléka. Les premières victimes des exactions de la LRA sont les paysans (cultivateurs). En effet, ces derniers sont souvent enlevés en allant aux champs par la LRA. Plus particulièrement, ce sont les jeunes et les femmes les plus visés..D'autres organisations terroristes ne peuvent être ignorées, mais elles n'ont pas été aussi actives que les groupes affiliés à Al-Qaïda et la LRA[6].



Joseph Kony et les recrues dont les enfants



Les troupes de Joseph Kony

-Définir le terrorisme : une nécessité pour la communauté internationale.

À l'heure actuelle, la résurgence du terrorisme sur l'ensemble du globe n'épargne aucun pays. Les États européens, ménagés depuis la réduction significative du terrorisme alimenté par des causes nationalistes durant les années 1970 et 1980, doivent désormais faire face à la survenue d'un terrorisme transnational qui trouve sa source dans un mélange de mondialisation, d'impérialisme et de religion guidée par une exégèse abusive des textes. Ainsi, l'interrogation à l'égard du terrorisme n'est plus seulement une nécessité des pays dits « fragiles » pouvants illustrer par la corne de l'Afrique, au Sahel, mais également en Europe et aux États-Unis d'Amérique. De surcroît, le Moyen-Orient est une cible récurrente d'attentats fomentés par l'État islamique et d'autres organisations. De ce fait,il est important que les États souverains et la communauté internationale puissent, à travers les Nations-Unies, parvenir à une définition

[6] Idem.

du concept et que le spectre d'action de celle-ci puisse s'installer de manière universelle, tant chez les États que chez les groupes agissant à l'encontre des gouvernements. Cette nécessité est, d'une part, une condition fondamentale pour réduire la violence politique et, d'autre part, un élément essentiel pour endiguer la détérioration de la légitimité de l'État. Ainsi, Dans le cadre du présent article, nous nous fonderons principalement sur les éléments de définition suggérés par le Conseil de sécurité des Nations unies. Ainsi donc, peut être qualifié de terroriste, « *tout acte […] commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire* »[7]. S'il ne faut pas donc se limiter à une seule définition académique, on peut largement concevoir le terrorisme « opérationnellement » comme l'entend l'historien Patrice Gueniffey, à savoir « *une stratégie mettant en œuvre une quantité de violence à l'intensité variable dans le but de provoquer le degré de terreur jugé nécessaire à l'accomplissement d'objectifs dont le terroriste estime qu'il ne peut les atteindre par d'autres moyens*»[8]. Évidemment, cette description du terrorisme ne prétend pas surpasser les autres et pourrait même être qualifiée de tautologique, puisqu'elle définit le terrorisme selon « la terreur » sans expliciter cette dernière. Aussi, est-il utile de s'arrêter sur ce dernier terme. Selon Clausewitz, repris par le politologue Philippe Moreau Defarges, « *la terreur couvre toute politique par laquelle un État, afin de maintenir une population dans l'orbite de son pouvoir, utilise systématiquement la peur* »[9]. . En effet, on peut, en ce sens, considérer que la guerre et le terrorisme sont similaires, car ils renvoient tous les deux à des conflits. Cependant, il est peut-être inopportun d'en arriver à cette conclusion à ce stade. Ariel Merrari conçoit la guerre et le terrorisme comme deux actions ayant des statuts différents bien qu'ils ne soient pas si éloignés sur certains points. La citation suivante permet de nous éclairer sur cette assimilation guerre et terrorisme parfois hasardeuse et liée dans des discours présidentiels à l'instar de l'ex-président américain George W. Bush. (2000-2008) *« Le terrorisme ne diffère pas des autres formes de guerre lorsqu'il prend des non-combattants pour cibles . Cependant, plus que toutes les autres formes de guerre, il enfreint systématiquement les lois de la guerre internationalement reconnues. La guérilla et la guerre conventionnelle ignorent souvent ces lois, mais le terrorisme viole à la fois en refusant de faire la distinction entre combattants et non-combattants, et,*

[7] « Un monde plus sûr : notre affaire à nous tous », Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, ONU, 2004, p. 51-52.
[8] Patrice Gueniffey, « *Généalogie du Terrorisme Contemporain* », Le Débat, 4, 126, 2003, pp. 157-173.
[9] Philippe Moreau Defarges, « *Terreur, Terrorisme, Guerre* », Le Débat, 4, 133, 2005, p. 114.

s'agissant du terrorisme international, en ne tenant pas compte des limites des zones de guerre»[10]. Le président Bush aura rendu la frontière entre la guerre et le terrorisme encore plus sinueuse en décrétant en 2001 une « guerre globale contre le terrorisme ». Cette rhétorique a bouleversé la compréhension des deux notions. Près de quatre-vingt ans se sont écoulés depuis la signature de la Convention du terrorisme en novembre 1937, le temps semble être venu d'aboutir enfin à une définition communément acceptée par l'ensemble des États membres des Nations Unies. Pour les États membres du Comité des Chefs de Police de l'Afrique Centrale (CCPAC), l'Acte de terroriste se défini comme :Tout acte ou menace en violation des lois pénales de l'État Partie susceptible de mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui occasionne ou peut occasionner des dommages aux biens privés ou publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel, et commis dans l'intention ; d'intimider, provoquer une situation de terreur, forcer, exercer des pressions ou amener tout gouvernement, organisme, institution, population ou groupe de celle-ci, à engager toute initiative ou à s'en abstenir, à adopter, à renoncer à une position particulière ou à agir selon certains principes ; ou de perturber le fonctionnement normal des services publics, la prestation de services essentiels aux populations ou de créer une situation de crise au sein des populations ; ou de créer une insurrection générale dans un État Partie. Toute promotion, financement, contribution, ordre, aide, incitation, encouragement, tentative, menace, conspiration, organisation ou équipement de toute personne avec l'intention de commettre tout acte mentionné au paragraphe a (i) à (iii)[11]. Ainsi, pour la compréhension de notre thème, nous verrons dans un premier temps les dispositions de la protection juridique des personnes poursuivies pour terrorisme(I) et dans un second temps le droit des accusés d'infractions terroristes à un procès équitable (II).

I- LES DISPOSITIONS DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES PERSONNES POURSUIVIES POUR TERRORISME

Les personnes poursuivies pour terrorisme, indépendamment de la gravité des faits qui leur sont reprochés, demeurent des sujets de droit bénéficiant des garanties procédurales reconnues à tout justiciable. La protection qui leur est accordée ne vise pas à minimiser l'horreur des actes terroristes, mais à préserver l'équilibre essentiel entre l'impératif de sécurité et le respect des textes juridiques garantissant les droits de l'homme.

[10] Ariel Merari, « *Terrorism as a Strategy of Insurgency* », Terrorism and Political Violence, 5, 4, 1993. La citation du président Bush est tirée de l'ouvrage de Tanguy Struye de Swielande, La Politique Etrangère Américaine après la Guerre Froide et les Défis Asy- métriques, Louvain-La-Neuve, Presses universitaire de Louvain, 2003

[11] Règlement N° 08/05-UEAC-057-CM-13 portant adoption de la Convention relative à la lutte contre le terrorisme en Afrique Centrale

1-Les textes juridiques existants

1-2- Les instruments juridiques encadrant la protection

La protection des droits fondamentaux repose sur un ensemble cohérent d'instruments juridiques, élaborés aux niveaux international, régional et national, qui visent à garantir la dignité humaine et à encadrer l'exercice du pouvoir étatique. Ces instruments constituent le socle normatif à partir duquel s'organisent les mécanismes de reconnaissance, de protection et de contrôle des droits et libertés, y compris dans les contextes sensibles tels que la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme.

1.2-1 Normes internationales

Les instruments internationaux constituent le socle juridique de la protection des droits fondamentaux et définissent les standards minimaux que les États doivent respecter pour garantir la dignité humaine et l'État de droit. Parmi les principaux instruments figurent la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention contre la torture.

1.2-2-La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, 1948)

Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948, la DUDH constitue le premier instrument universel affirmant la dignité et l'égalité inhérente à tous les êtres humains. Bien qu'elle ne soit pas juridiquement contraignante, elle énonce des principes fondamentaux qui servent de référence normative dans l'élaboration des législations nationales et des conventions internationales ultérieures. L'article 10, en particulier, consacre le droit à un procès équitable, tandis que l'article 5 interdit la torture et les traitements cruels ou dégradants.

1.2-3-Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, 1966)

Le PIDCP complète la DUDH en transformant en obligations contraignantes les droits civils et politiques, dont la protection des personnes poursuivies pour des infractions pénales. Il consacre notamment :

La présomption d'innocence et le droit à un procès équitable (article 14) ;

Le droit à la défense et à l'accès à un avocat (article 14, paragraphes 3 b et d) ;

La liberté individuelle et la protection contre les détentions arbitraires (article 9).

Le Comité des droits de l'homme, organe de suivi du PIDCP, a précisé que ces garanties doivent être respectées même dans les affaires liées à la sécurité nationale ou au terrorisme, et que toute restriction doit être légale, nécessaire et proportionnée.

1.2-4-La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984)

La Convention contre la torture (CAT) impose aux États parties l'obligation absolue de prévenir et de sanctionner la torture, l'esclavage et les traitements inhumains, en toutes circonstances. Elle protège particulièrement les personnes détenues ou poursuivies, y compris dans le cadre des enquêtes pour terrorisme, en interdisant les aveux obtenus par la contrainte et en garantissant l'accès à un avocat

et à des recours judiciaires effectifs. La CAT instaure également un système de suivi et de rapportage pour assurer l'effectivité de ces protections.

Au même titre que la communauté internationale l'Afrique lutte contre les sources du financement du terrorisme et participe ainsi au combat commun et global contre ce fléau .Plus de cinquante pays africains sont ainsi membres de la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999, la Convention internationale de 1997sur la répression des attentats à la bombe terroristes, la résolution du Conseil de sécurité 1373(2001) visant à priver les terroristes des outils de leurs agissements et plus particulièrement des finances, du sceau, du secret, des armes et d'endroits où se réfugier.

En synthèse, ces instruments internationaux posent des normes minimales universelles : dignité humaine, procès équitable, droit à la défense, prohibition de la torture et légalité des poursuites. Ils constituent la base sur laquelle les États, y compris la République Centrafricaine, doivent bâtir leurs législations et pratiques en matière de protection des personnes poursuivies pour des infractions, y compris le terrorisme.

1.2-2-Normes régionales

Au-delà des instruments internationaux, les normes régionales jouent un rôle crucial dans la consolidation de la protection des droits fondamentaux. Elles permettent d'adapter les standards universels aux spécificités politiques, culturelles et institutionnelles des différents continents et de mettre en place des mécanismes de contrôle et de recours juridiquement contraignants.

1.2-2-1-La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP, 1981)

La Charte africaine, adoptée à Nairobi en 1981 et entrée en vigueur en 1986, constitue le principal instrument régional africain de protection des droits humains. Elle va au-delà des textes internationaux en combinant droits civils et politiques et droits collectifs (droits des peuples à l'autodétermination, au développement et à l'intégrité culturelle).

Les articles pertinents pour la protection des personnes poursuivies incluent :

L'article 7 : droit à la liberté et à la sécurité de la personne, y compris la protection contre les détentions arbitraires ;

L'article 7 b et c : droit à la présomption d'innocence et au procès équitable ;

L'article 5 : interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants ;

L'article 10 : droit à l'accès à un avocat et au respect des garanties de la défense.

La Charte est complétée par les Principes et lignes directrices sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire, adoptés par la Commission africaine, qui renforcent la portée pratique de ces droits.

1.2-2-2-La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 1950)

Bien que centrée sur l'Europe, la CEDH constitue un modèle influent dans le développement du droit régional des droits de l'homme. Les articles essentiels comprennent :

L'article 6 : droit à un procès équitable ;

L'article 5 : droit à la liberté et à la sûreté ;

L'article 3 : interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a précisé l'effectivité de ces droits, y compris dans des affaires sensibles liées au terrorisme et à la sécurité nationale, et influence indirectement l'interprétation des instruments africains.

2-Normes régionales

Au-delà des instruments internationaux, les normes régionales jouent un rôle crucial dans la consolidation de la protection des droits fondamentaux. Elles permettent d'adapter les standards universels aux spécificités politiques, culturelles et institutionnelles des différents continents et de mettre en place des mécanismes de contrôle et de recours juridiquement contraignants.

2-1-La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP, 1981)

La Charte africaine, adoptée à Nairobi en 1981 et entrée en vigueur en 1986, constitue le principal instrument régional africain de protection des droits humains. Elle va au-delà des textes internationaux en combinant droits civils et politiques et droits collectifs (droits des peuples à l'autodétermination, au développement et à l'intégrité culturelle).

Les articles pertinents pour la protection des personnes poursuivies incluent :

L'article 7 : droit à la liberté et à la sécurité de la personne, y compris la protection contre les détentions arbitraires ;

L'article 7 b et c : droit à la présomption d'innocence et au procès équitable ;

L'article 5 : interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants ;

L'article 10 : droit à l'accès à un avocat et au respect des garanties de la défense.

La Charte est complétée par les Principes et lignes directrices sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire, adoptés par la Commission africaine, qui renforcent la portée pratique de ces droits.

2-2-Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme en Afrique

Adoption à Alger, Algérie en juillet 1999 lors du 35ème Sommet de l'OUA et entrée en vigueur le 6 décembre 2002 : elle a reçu 49 signatures et 44 ratifications à ce jour et constitue le cadre légal de PLCT sur le Continent, définit l'acte de terroriste comme le criminel qui commet un attentat en temps de paix, par l'enlèvement des personnes. et identifie un certain nombre d'infractions terroristes, et les domaines de coopération entre les États membres et contient des dispositions sur l'extradition, les investigations extraterritoriales et l'entraide judiciaire.

2-3-Le Protocole additionnel à la Convention d'Alger,

Adopté en juillet 2004, vise justement à « renforcer la mise en œuvre efficace de la convention ». Ce Protocole vise aussi à donner effet à l'article 3 (d) du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et Sécurité de l'Union Afrique qui stipule que l'un des objectifs du Conseil est de « coordonner et

harmoniser les efforts du continent dans la prévention et la lutte contre le terrorisme international sous tous ses aspects ».

2-4-La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 1950)

Bien que centrée sur l'Europe, la CEDH constitue un modèle influent dans le développement du droit régional des droits de l'homme. Les articles essentiels comprennent :

L'article 6 : droit à un procès équitable ;

L'article 5 : droit à la liberté et à la sûreté ;

L'article 3 : interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a précisé l'effectivité de ces droits, y compris dans des affaires sensibles liées au terrorisme et à la sécurité nationale, et influence indirectement l'interprétation des instruments africains.

2-5-Jurisprudences africaines emblématiques

Law Office of Ghazi Suleiman c. Soudan (CADHP, 2003) : La Commission africaine a jugé que le refus d'accès à un avocat pendant la détention constitue une violation de la Charte, même dans des affaires liées à la sécurité nationale.

Amnesty International et autres c. Soudan (CADHP, 1999) : La Commission a rappelé que les lois d'exception ne doivent pas suspendre le droit à un procès équitable et à la défense.

Alex Thomas c. Tanzanie (Cour africaine, 2015) : La Cour africaine a insisté sur le caractère effectif de la défense, considérant que l'absence d'un avocat compétent porte atteinte à l'équité du procès.

Media Rights Agenda c. Nigeria (CADHP, 2000) : Toute déclaration officielle présentant une personne comme coupable avant jugement viole la présomption d'innocence.

2-6-Portée des normes régionales

Les normes régionales complètent les standards internationaux en : adaptant les garanties au contexte africain ; et instaurant des mécanismes de contrôle et de recours juridiquement contraignants ; enfin, renforçant la responsabilité des États membres à respecter la dignité humaine et les droits fondamentaux, même dans des situations exceptionnelles telles que la lutte contre le terrorisme.

Ainsi, la combinaison de la Charte africaine, de la CEDH et de la jurisprudence régionale offre un cadre normatif robuste pour la protection des personnes poursuivies et pour le respect des principes de justice, de légalité et de défense dans le contexte africain

3-Dispositions constitutionnelles et législations nationales contre le terroriste

La protection des droits fondamentaux dans le cadre de la lutte contre le terrorisme repose non seulement sur les normes internationales et régionales, mais également sur les instruments nationaux. En République Centrafricaine (RCA), la Constitution et les législations spéciales définissent les limites et les garanties applicables aux poursuites pour actes terroristes, tout en garantissant l'action des autorités judiciaires et sécuritaires.

3-1-Les dispositions constitutionnelles de la République Centrafricaine

La Constitution centrafricaine du 30 mars 2023 consacre plusieurs principes fondamentaux qui encadrent la protection des personnes poursuivies, y compris dans le cadre des infractions terroristes :

Dignité humaine et droits fondamentaux (Préambule et Article 14) : toute personne a droit au respect de sa dignité et à la protection de ses droits et libertés, quelles que soient les infractions reprochées.

Présomption d'innocence (Article 21) : toute personne poursuivie est considérée comme innocente jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une décision de justice définitive.

Droit à la défense et procès équitable (Articles 21 et 22) : garantie de l'accès à un avocat, au respect de l'égalité des armes, au temps et aux moyens nécessaires pour préparer sa défense, ainsi qu'au droit de contester les décisions judiciaires devant une juridiction compétente.

Interdiction de la torture et des traitements inhumains (Article 20) : aucune mesure de répression, même dans le cadre de la lutte antiterroriste, ne peut violer cette interdiction.

Cette articulation entre normes constitutionnelles et lois spéciales constitue la base nationale de protection des droits des personnes poursuivies pour terrorisme, en conformité avec les standards internationaux et régionaux.

3-2-Les législations nationales contre le terroriste

-Code pénal[12] et Code de procédure pénale centrafricain[13] : La RCA a adopté des lois spécifiques pour prévenir et réprimer le terrorisme, tout en intégrant des garanties procédurales :

3-3-Loi n° 14.005 du 3 juin 2014 relative à la prévention et à la répression des actes de terrorisme :

Définition des infractions terroristes et des sanctions pénales correspondantes ;

Création d'une compétence judiciaire spécifique pour les affaires de terrorisme, confiée aux juridictions spécialisées ;

Encadrement des mesures privatives de liberté, y compris la garde à vue et la détention préventive, avec obligation de respecter les droits de la défense.

Maintiennent les garanties générales du procès équitable et de la légalité des poursuites ;

Rappellent que les personnes poursuivies pour terrorisme bénéficient des mêmes droits fondamentaux que tout justiciable, notamment le droit à l'avocat et le droit à un recours effectif contre les décisions judiciaires.

-Les autres États instrumentalisent encore leur loi antiterroriste pour museler la société civile, la presse et l'opposition politique. La sécurité des États tient à leur capacité à adapter leurs outils de sécurité intérieure et extérieure aux nouvelles menaces. Parmi ces menaces, on note le terrorisme,

[12] Loi N°10.001 du 6 janvier 2010 Portant Code Pénal Centrafricain.
[13] Loi no 10.002 du 06 janvier 2010 portant code de procédure pénale centrafricain.

l'insécurité cybernétique et la cybercriminalité. À titre d'illustration, le Cameroun s'est doté de la loi nº2010 /012 du 21 décembre 2010 relative à la cybersécurité et la cybercriminalité et une autre contre le terrorisme, loi nº2014 /028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terroristes. Ces deux textes ont vocation à protéger l'honneur et la dignité humaine en réprimant les infractions liées au message des technologies informatiques et de la communication (TIC).

II- LE DROIT DES ACCUSES D'INFRACTIONS TERRORISTES A UN PROCES EQUITABLE

Le droit à un procès équitable et impartial constitue l'une des garanties fondamentales de la protection des droits de l'homme et un pilier essentiel de l'État de droit. Il vise à assurer que toute personne faisant l'objet de poursuites judiciaires bénéficie d'une justice rendue dans le respect des principes de légalité et de la dignité humaine. Ce droit ne se limite pas à l'issue du procès, mais concerne l'ensemble de la procédure, depuis l'ouverture des poursuites jusqu'au prononcé et à l'exécution de la décision judiciaire.

Le droit à un procès équitable est consacré par les principaux instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme. L'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial. Cette garantie est renforcée par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et par l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Ces textes imposent aux États l'obligation de mettre en place des juridictions compétentes, indépendantes et impartiales, ainsi que des procédures respectant les droits de la défense, la présomption d'innocence et l'égalité des armes. L'impartialité exige que le juge soit exempt de tout préjugé et de toute influence extérieure, tandis que l'indépendance implique une séparation effective entre l'autorité judiciaire et les autres pouvoirs de l'État.

1-Extradition et Entraide judiciaire pour enquête

Les États Parties s'engagent à extrader toute personne poursuivie, inculpées ou condamnée pour des actes terroristes commis dans un autre État Partie et dont l'extradition est sollicitée par cet État conformément aux procédures et modalités prévues par la présente Convention ou en vertu d'accords d'extradition signés entre eux et sous réserve des dispositions de leurs législations nationales[14].

Tout en reconnaissant les droits souverains des États en matière d'enquête criminelle, tout État Partie peut solliciter d'un autre État Partie sa collaboration pour mener sur

[14] Articl8, Protocole à la convention de 1999 sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme en Afrique.

son territoire des enquêtes criminelles dans le cadre des poursuites judiciaires engagées pour des actes terroristes [15] .

2-Le droit à un juge indépendant et impartial

Le droit à un procès équitable et impartial se décline en un ensemble de garanties procédurales indissociables. Il comprend notamment le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, le droit à l'égalité des armes entre l'accusation et la défense, le droit d'être informé des charges, le droit de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de la défense, ainsi que le droit à l'assistance d'un avocat. En outre, il constitue l'une des garanties fondamentales de la protection des droits de l'homme et un pilier essentiel de l'État de droit. Il vise à assurer que toute personne faisant l'objet de poursuites judiciaires bénéficie d'une justice rendue dans le respect des principes d'égalité, de légalité et de dignité humaine. Ce droit ne se limite pas à l'issue du procès, mais concerne l'ensemble de la procédure, depuis l'ouverture des poursuites jusqu'au prononcé et à l'exécution de la décision judiciaire.

3-Du respect du droit à un procès public

Le droit à un procès équitable et impartial constitue l'une des garanties fondamentales de la protection des droits de l'homme et un pilier essentiel de l'État de droit. Il vise à assurer que toute personne faisant l'objet de poursuites judiciaires bénéficie d'une justice rendue dans le respect des principes d'égalité, de légalité et de dignité humaine. Ce droit ne se limite pas à l'issue du procès, mais concerne l'ensemble de la procédure, depuis l'ouverture des poursuites jusqu'au prononcé et à l'exécution de la décision judiciaire.

4-Le droit d'être assisté d'un avocat

Le caractère public du procès constitue également une composante essentielle de l'équité, en ce qu'il garantit la transparence de la justice et la confiance des justiciables. Toutefois, des restrictions peuvent être admises dans des circonstances exceptionnelles, notamment pour des raisons de sécurité ou de protection de l'ordre public, à condition qu'elles soient prévues par la loi, nécessaires et proportionnées.

5-Du respect du droit d'exercer un appel

Pour reprendre certains auteurs, « *toute œuvre humaine peut être entachée d'insuffisances ou d'erreurs, elle peut être injuste ; il est donc nécessaire (...) qu'elle soit examinée une seconde fois par d'autres juges afin que la décision mauvaise rendue par les premiers juges puisse être reformée* »[16]

[15] Articl 14, Protocole à la convention de 1999 sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme en Afrique.
[16] SOLUS (H) et PERROT (R), *Droit judiciaire privé, t. 1, Introduction. Notions fondamentales. Organisation judiciaire*, Sirey, 1961, p. 174.

Ainsi, le principe du double degré de juridiction voudrait qu'une décision de justice soit portée devant une autre juridiction qui lui est supérieure, en vue de la contester. Cela implique en même temps de discuter les points de droit et les faits. Une juridiction qui ne statue que sur le droit échappe à l'application dudit principe.

Un tel principe est capital en matière pénale où les sanctions à prononcer sont lourdes et graves pouvant aller jusqu'à une condamnation à mort, dans le cas de certains États.

C'est pour cette raison que ce principe, qui peut être considéré comme un droit d'accès à la justice, est consacré dans les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme, à l'image du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dont l'article 14-5 dispose que « Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi. » Le principe du double degré de juridiction, ou si l'on veut le droit de faire appel, est-il réellement respecté en matière d'infractions terroristes,

Conclusion

Au terme de notre analyse , la protection juridique des personnes poursuivies pour terrorisme en Afrique centrale et occidentale doit être appréhendée comme un élément central de la gouvernance sécuritaire et judiciaire. Loin de constituer un obstacle à l'action répressive, elle en est une condition essentielle de durabilité et de légitimité. À la lumière des enseignements tirés de l'expérience européenne, les États de la région gagneraient à renforcer le contrôle juridictionnel, à encadrer strictement les régimes dérogatoires et à promouvoir une coopération régionale fondée sur le respect effectif des droits fondamentaux. C'est à ce prix que la lutte contre le terrorisme pourra s'inscrire dans une logique de sécurité durable, respectueuse de la dignité humaine et conforme aux exigences de l'État de droit. Les différentes résolutions sur le terrorisme adoptées par l'Union Africaine (UA) se traduisent difficilement en actes concrets comme l'a reconnu ouvertement l'ancien Président Idriss Deby dans son discours lors de l'ouverture du 26e sommet de l'UA le 30 janvier 2016 : « *Nous nous réunissons souvent, nous parlons toujours trop, nous écrivons beaucoup, mais nous n'agissons pas assez et parfois pas du tout* ». Le déficit d'« hommes d'action », c'est bien ce qu'on peut reprocher au leadership de l'UA après deux constats inquiétants : seul 41 sur les 53 États membres ont ratifié la Convention d'Alger pourtant entrée en vigueur depuis le 06 novembre 2002 , seuls 15 États ont ratifié le Protocole additionnel adopté en 2004 et entré en vigueur le 26 février 2014, dix ans après son adoption. En outre, il est fait obligation aux États membres de soumettre des rapports au CPS à des intervalles réguliers à déterminer, sur les mesures qu'ils ont prises pour prévenir et lutter contre le terrorisme, ainsi que sur toutes les attaques terroristes survenues sur leurs

territoires. Il va sans dire que de tels rapports facilitent grandement le partage de l'information, la coordination et le suivi, par la Commission de l'UA, des décisions adoptées au niveau continental.

Le Cadre Normatif de l'Appui des Nations Unies dans l'Organisation des Elections de Sortie de Crise 2013-2016 en RCA

The normative framework for united nations support in the organization of post-crisis elections, 2013–2016, in the Central African Republic

Par :

José Martinez GAYO GUETRO

Docteur en Droit Public

Résumé :

Acteur de cohésion nationale par excellence, les élections sont en effet considérées et acceptées comme le principal moyen de légitimation des institutions de gouvernance. Plus encore des élections crédibles et transparentes sont l'une des étapes clés pour rétablir une paix et une sécurité durable dans les sociétés sortant d'un conflit. Car nous pouvons dire que pendant les périodes pré conflictuelles, cela sous-entend que toutes les institutions étatiques et autres sont paralysés, face à cela, il ya lieu de trouver des solutions parmi lesquelles l'organisation des élections libres et transparentes d'où l'apport de l'ONU s'avère important pour sa réussite.

Tel a été le cas de la République Centrafricaine ou à l'arrivée violente des SELEKA au pouvoir caractérisée par de nombreuses exécutions, des disparitions forcées, des actes de torture, de violence sexuelle et basée sur le genre, ou de traitement cruel, inhumain ou dégradant, des arrestations arbitraires, des détentions illégales, des destructions des maisons et autres biens et des pillages.

Dès lors, le but essentiel pour l'Etat Centrafricain est de conquérir la sécurité afin de sortir de cette situation décrite. L'Etat Centrafricain puisant sa légitimité dans la tenue d'une élection pourrait contribuer à la sécurité des citoyens sans compromettre leurs droits fondamentaux.

Et cette solution nécessite l'appui de la communauté internationale, c'est pourquoi la République Centrafricaine par le billet du Premier Ministre de transition avait au nom du gouvernement exprimé le besoin de l'appui électoral de l'ONU qui a finalement donné son accord.

Objectif de l'assistance électorale fournie par l'ONU est d'accompagner l'institutionnalisation de la démocratie dans les Etats membres, par la mise en place de processus électoraux durables, permettant la tenue d'élections libres et crédibles, à intervalles réguliers.

Sur quelle base juridique l'ONU a-t-elle acceptée d'appuyer les élections de sortie de crise 2013-2016 en RCA ? . La réponse à cette interrogation nous permet de ressortir les textes nationaux et sous régionaux impliquant l'ONU dans les processus électoraux en RCA de 2013 à 2016 avant de voir les textes des Nations Unies.

Abstract:

Elections are a quintessential instrument of national cohesion, widely recognized and accepted as the primary means of legitimizing governance institutions. Moreover, credible and transparent elections are a crucial step toward restoring lasting peace and security in post-conflict societies. Periods preceding conflict often entail the paralysis of state and other institutions; consequently, solutions must be found—such as the organization of free and transparent elections—making the UN's contribution vital to their success.

This was the case in the Central African Republic, where the violent seizure of power by the Séléka was marked by numerous executions, enforced disappearances, acts of torture, sexual and gender-based violence, cruel, inhuman, or degrading treatment, arbitrary arrests, unlawful detentions, the destruction of homes and other property, and looting.

Consequently, the primary objective for the Central African State is to establish security in order to emerge from this situation. By deriving its legitimacy from the holding of elections, the Central African State could contribute to the security of its citizens without compromising their fundamental rights.

This solution requires the support of the international community; consequently, the Central African Republic—through Transitional Prime Minister Nicolas Tiangaye—expressed, on behalf of the government, a need for UN electoral support, a request to which the UN ultimately agreed. The objective of UN electoral assistance is to support the institutionalization of democracy in member states by establishing sustainable electoral processes that enable the holding of free and credible elections at regular intervals. On what legal basis did the UN agree to support the post-crisis elections held in the CAR between 2013 and 2016? Answering this question allows us to highlight the national and sub-regional instruments involving the UN in the CAR's electoral processes during that period, before examining the relevant United Nations instruments.

Introduction

Facteur de cohésion nationale par excellence, les élections apparaissent comme un volet incontournable des opérations de maintien de la paix. Elles sont considérées et acceptées comme le principal moyen de légitimation des institutions de gouvernance. Le Code électoral centrafricain défini l'élection comme un ensemble de procédures accomplies en vue de la désignation par tout ou partie du peuple souverain, de ses représentants au sein des instances chargées de la gestion des affaires publiques au niveau national ou local[1]. Bien souvent, la question de la légitimité des normes en situation pré conflictuelle se pose. Et, à ce propos, les Etats africains sous le feu des conflits nous donnent une triste illustration face à laquelle il y a lieu de trouver des solutions parmi lesquelles l'organisation des élections libres et transparentes. Relativement à celles-ci, les interventions de l'ONU sont à relever.

Objectif de l'assistance électorale fournie par l'ONU est d'accompagner l'institutionnalisation de la démocratie dans les Etats membres, par la mise en place de processus électoraux durables, permettant la tenue d'élections libres et crédibles, à intervalles réguliers. Ainsi, nous nous posons la question de savoir, sur quelle base juridique les Nations-Unies ont-elles appuyé le processus électoral en République centrafricaine ? Nous analyserons d'abord, les textes nationaux et sous régionaux avant de voir les textes des Nations Unies.

I- LES TEXTES JURIDIQUES NATIONAUX ET SOUS REGIONAUX AUTORISANT L'APPUI DES NATIONS UNIES DANS LES ELECTIONS DE SORTIE DE CRISE EN RCA

A- Les textes nationaux et sous régionaux

Cette étude nous conduira à étudier ou analyser successivement des textes nationaux faisant partie des textes clés au sommet de l'ordonnancement juridique pour les élections de sortie de crise en occurrence la Charte constitutionnelle de transition (1) et les textes sous régionaux (2)

1- Les textes nationaux

La Charte constitutionnelle adoptée pour régir l'ensemble de la Transition, fait partie des textes clés au sommet de l'ordonnancement juridique pour les élections de sortie de crise. Seront exposés dans cette section, le processus de son élaboration , et les principales dispositions de la Charte se rapportant aux élections dont certaines dispositions sollicitent le

[1] Article 1er du Code électoral centrafricain, édition de décembre 2015.

soutien de la communauté internationale dont fait partie les Nations Unies pour la mise en œuvre de la feuille de route élaborée par la transition.

a- La charte constitutionnelle de Transition

L'élaboration de la Charte constitutionnelle de Transition était très attendue par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CE.E.A.C réunis à N'Djamena, le 18 avril 2013. Ceux-ci, à défaut de pouvoir faire de ce texte l'émanation d'une volonté populaire des Centrafricains en raison du contexte de crise, avaient ordonné le renforcement préalable de l'exclusivité de l'instance en charge de son élaboration et de son adoption.

L'Atelier de concertation sur le projet de la Charte Constitutionnelle s'était déroulé dans un contexte marqué par les préparatifs de la seconde réunion du Groupe internationale de contact sur la RCA (GIC) qui était annoncé pour le 08 juillet 2013. En prélude à ce rendez-vous de revue périodique de la situation en RCA et en conformité avec l'appel de Brazzaville lancé lors du GIC inaugural du 03 mai 2013, il était attendu des autorités et parties prenantes centrafricaines la multiplication des gages de bonne volonté, en contrepartie des soutiens internationaux indispensables au processus de Transition.

De façon concrète, « les participants [au 1er GIC avaient] insisté sur la nécessité pour les autorités de la Transition et toutes les parties centrafricaines de mettre, scrupuleusement et sans délai, en œuvre les engagements et autres dispositions contenus dans l'Accord politique de Libreville et la Déclaration de N'Djamena, en recourant au dialogue inclusif en vue de la création d'un climat apaisé et de la promotion de la réconciliation nationale[2]».

La Charte Constitutionnelle de Transition entra en vigueur le 18 juillet 2013, date de sa promulgation par le Chef d'Etat de la Transition.

b- Les principales dispositions de la Charte Constitutionnelle se rapportant aux élections

A la lecture de la Charte Constitutionnelle de Transition, plusieurs dispositions font référence aux élections et sollicitent l'appui de la communauté internationale dont fait partie l'ONU à l'exemple de l'article 44 qui stipule :

«La Feuille de route de la Transition définit l'action que le Gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs prioritaires d'activité pendant la période de Transition notamment restaurer la paix et la sécurité des personnes et des biens; veiller à la protection des populations civiles ; assister les personnes déplacées et favoriser leur retour et leur réinstallation ; veiller au

[2] Cf. Communiqué de la réunion inaugurale du GIC-RCA-appel de Brazzaville, 03mai 2013 parag. 5.
- loi portant promulgation de la Charte constitutionnelle de Transition.

respect strict des droits de l'homme, du pluralisme et des libertés des citoyens ; préparer et organiser un référendum Constitutionnel ainsi que des élections présidentielles et législatives libres, démocratiques, transparentes et régulières ; réorganiser le secteur de la défense et de la sécurité ; réorganiser l'Administration territoriale ; poursuivre la réforme du système judiciaire; poursuivre le processus de démobilisation-désarmement-réinsertion (DDR) et réforme du secteur de la sécurité (RSS) avec le soutien de la Communauté Internationale. »

B- Les Textes Sous Régionaux

Il convient ici de ressortir les grandes orientations sous régionales autorisant l'implication des Nations Unies dans les élections de sortie de crise en RCA. Pour ce faire, nous analyserons successivement l'Accord de Libreville(a) et la déclaration de Ndjamena(b).

a- L'Accord de Libreville

Sous l'impulsion de la CEEAC, les délégations du gouvernement Centrafricain, de l'opposition démocratique, de la rébellion se sont réunies à Libreville pour réfléchir sur les conditions de possibilités d'une sortie de crise en Centrafrique. L'issue de cette échéance périlleuse doit accoucher d'une solution consensuelle afin de permettre aux Centrafricain de retrouver le chemin de la paix et de la réconciliation, car depuis la crise électorale de 2011 qui s'explique par le fait qu'après la convocation du corps électoral le 30 Juillet 2010 pour les élections du 23 Janvier 2011, Ces consultations s'étaient soldées par la réélection du Président de la République sortant dès le premier tour, ainsi que la victoire du parti présidentiel à l'issue des deux tours des législatives.

Les recours des opposants aux fins d'obtenir l'annulation de l'élection présidentielle avaient été rejetés par la Cour Constitutionnelle qui confirma, le 12 février 2011, les résultats provisoires publiés par la Commission Electorale Indépendante (CEI), après l'invalidation sans incidence sur le résultat global, de quelques bureaux de vote. La clôture du contentieux électoral, loin d'apaiser le climat politique, accentua la crise, les groupes rebelles dormant se sont réactivés, avec en pointe, la constitution de la coalition dite « SELEKA[3] » qui s'était emparée de plusieurs localités du pays et menaçait de prendre Bangui. Pour sortir de cette situation, les parties centrafricaines acceptèrent de prendre part à un dialogue politique à Libreville, sous le leadership régional de la CEEAC qui avait déployé une force régionale dénommée FOMAC (Force multinationale d'Afrique centrale) à partir de décembre 2012 et avait obtenu un cessez-le-feu entre les parties belligérantes.

[3]Séléka : Groupe des rebelles centrafricains organisés en coalition.

A l'issue de ces négociations, fut signé, le 11 janvier 2013, un accord dit Accord politique de Libreville sur la résolution de la crise politico-sécuritaire en RCA.

D'ailleurs, pendant cette période la RCA confrontée à des multiples difficultés s'était vu retirer la confiance de certains partenaires à cause d'instabilité que connaissait le pays. Ce qui s'explique que seule la Communauté Internationale dont fait partie les Nations Unies pouvait aider la RCA dans l'organisation des élections législatives anticipées après dissolution de l'Assemblée Nationale si le besoin se faisait exprimer. Car l'un des objectifs des Nations Unies consiste à préserver la paix et la sécurité internationale. Qu'en est-il de l'entrée des SELEKA dans la ville de Bangui le 24 Mars 2013 ? La définition d'un nouveau cadre politique de sortie de crise sera importante[4].

b- La déclaration de Ndjamena

Outre le communiqué final du 18 avril 2013, les travaux du 4ème sommet de la CEEAC tenu à Ndjamena sont sanctionnés par une Déclaration dite de Ndjamena et une feuille de route relative à la composition et au fonctionnement du Conseil National de Transition **(CNT).**

Sur invitation du Président en exercice de la Commission Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), Son Excellence Monsieur IDRISS DEBY ITNO, Président de la République du Tchad, le 4ème sommet Extraordinaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement s'est tenu à Ndjamena, le 18 Avril 2013, à l'effet d'examiner la situation qui prévaut en République Centrafricaine. S.E.M. Jacob ZUMA, Président de la République Sud-Africaine a également participé aux travaux du Sommet en qualité d'invité. Le sommet a adopté la Déclaration suivante appelée « Déclaration de Ndjamena » dans les termes ci –après sont reproduits in extenso :

Les Chefs d'Etats membres de la CEEAC réunis à Ndjamena, ont décidé de ce qui suit :

- L'Accord Politique signé le 11 Janvier 2013 à Libreville est et demeure le noyau central des arrangements politiques durant la période de transition.
- Prennent acte de la mise en place du Conseil National de Transition (CNT) et notent l'élection du Président de la République par cet organe.
- La durée de la transition est fixée à 18 mois.
- Au cours de cette transition, des élections libres, démocratiques, transparentes et régulières (référendum constitutionnel, législatives, présidentielles), sont organisés sur la base d'un ordonnancement juridique et d'un calendrier consensuels en vue du retour à un ordre constitutionnel démocratique incontesté.

[4] Cf. accord de Libreville traité dans le rapport général du processus électoral 2013-2016 en République centrafricaine présenté par l'Autorité Nationale des Elections (ANE), p 16-19.

- Le Chef de l'Etat, le Premier Ministre et les Ministres membres du Gouvernement de transition, ainsi que le Président et les membres du bureau du CNT, ne peuvent se présenter aux prochaines élections.
- Le Premier Ministre dispose de pouvoirs étendus. Il ne peut être révoqué par le Chef de l'Etat pendant la durée de la transition. Il est procédé à la formation d'un nouveau gouvernement de transition à travers de larges consultations et sur la base de l'esprit de l'Accord de Libreville[5].
- Le Gouvernement de transition, de nature inclusive, est chargé notamment de :
  - ✓ Restaurer la paix et la sécurité des personnes et des biens (en cantonnant tous les éléments armés incontrôlés) et veiller à la protection des populations civiles à travers tout le territoire de la RCA ;
  - ✓ Assister les personnes déplacées et favoriser leur retour et leur réinstallation ;
  - ✓ Veiller au respect strict des droits de l'homme, du pluralisme et des libertés des citoyens ;
  - ✓ **Préparer et organiser les élections** ;
  - ✓ Réorganiser les forces de défense et de sécurité ;
  - ✓ Réorganiser l'Administration Territoriale ;
  - ✓ Réformer le système judiciaire ;
  - ✓ Poursuivre le processus de Démobilisation-Désarmement-Réinsertion(DDR)-réforme du secteur de la sécurité(RSS) avec le soutien de la communauté internationale ;
  - ✓ Engager des réformes économiques et sociales.
- Le Conseil National de Transition dispose de la plénitude du pouvoir législatif. Il est chargé de préparer le projet de constitution à soumettre au suffrage populaire. L'urgence mission du Conseil National de Transition est d'élaborer et d'adopter une Charte Constitutionnelle de la transition organisant l'ensemble des pouvoirs publics de la transition conformément à l'Accord de Libreville, à la Déclaration de Ndjamena, au consensus populaire et de la classe politique Centrafricaine.
- La mise en place d'une « Cour Constitutionnelle de Transition » chargée de veiller à la constitutionnalité des lois, de connaitre du contentieux électoral, de proclamer les résultats définitifs des consultations électorales et de recevoir le Serment du Président de la République démocratiquement élu.

[5] Journal le citoyen n-4091 du 22 mai 2013, p 3-4.

Les Chefs d'Etat et de Gouvernement lancent un appel pressant à l'ensemble de la Communauté internationale, notamment, l'Union Africaine, les Nations Unies, l'Union Européenne, l'Organisation internationale de la Francophonie et les partenaires bilatéraux de Centrafrique, de conjuguer efficacement leurs efforts en vue d'accompagner la transition en RCA afin de réaliser dans les meilleures conditions possibles les objectifs qu'elle assigne dans l'intérêt du peuple centrafricain de la paix régionale et internationale.

II- LES TEXTES DES NATIONS UNIES

Seront analysés, les directives des Nations Unies applicables à l'assistance électorale (A) et la contribution des résolutions du conseil de sécurité au processus électoral (B).

A- Les directives des Nations Unies applicables à l'assistance électorale

Il est important de préciser que, les directives sont les grandes décisions ou orientations prises par les Nations Unies dans le cadre d'une question spécifique. Nous verrons dans le cas d'espèce les conditions préalables à l'assistance électorale (1) et l'application des directives par la RCA (2)

1- Les conditions préalables à l'assistance électorale fournies par l'ONU

Ces conditions expliquent les pistes tracées par l'ONU et les formalités à remplir par un Etat pour bénéficier de son assistance électorale. Avant que l'ONU apporte une assistance électorale quelconque, il faut que deux conditions soient remplies : premièrement, cette assistance doit reposer entièrement sur un mandat du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée Générale ou une demande officielle émanant d'un État Membre ou d'un territoire et, deuxièmement, une évaluation des besoins doit être faite par le Coordonnateur pour l'assistance électorale en consultation avec les entités intéressées de l'ONU.

– L'ONU doit d'abord recevoir une demande officielle d'assistance électorale faite par écrit par le gouvernement ou avoir un mandat de l'Assemblée Générale ou du Conseil de sécurité.

-. Les types d'assistance électorale de l'ONU

L'assistance électorale fournie par l'ONU revêt les six formes[6] principales suivantes, dont les deux premières requièrent un mandat de l'Assemblée Générale ou du Conseil de sécurité :

- Organisation et conduite d'élections;
- Validation;
- Assistance technique;

[6] Directive du 11 Mai 2012 sur les principes et types de l'assistance électorale de l'ONU, Pages 3-6

- Groupes d'experts;
- Appui opérationnel à des observateurs internationaux;
- Appui à la création d'un climat favorable. Un accent particulier sera mis sur le type d'assistance électorale de l'ONU accordé à la République Centrafricaine : l'assistance technique

- Assistance technique

L'assistance technique est de loin la forme la plus fréquente que revêt l'assistance électorale des Nations Unies.

L'assistance technique est constituée par l'assistance juridique, opérationnelle et logistique qui est fournie pour établir ou améliorer le droit électoral, de même que les opérations et les institutions qui concernent les élections. Elle peut s'étendre à tout ou partie de l'opération électorale. Les questions et incidences liées à l'égalité des femmes et aux droits de la personne humaine sont systématiquement prises en compte dans tous les éléments de l'assistance électorale technique fournie par toutes les composantes du système des Nations Unies.

Les types d'assistance technique que l'ONU entreprend de fournir dans un pays sont déterminés par le Coordonnateur, à l'issue de l'évaluation des besoins au cours de laquelle il convient d'examiner dûment si d'autres organismes apportent ou peuvent apporter une assistance technique, s'il existe une demande claire émanant du pays ou s'il est nécessaire que l'Organisation s'engage dans un domaine précis.

- **L'application des directives**

Il faut noter que la lettre du premier Ministre Nicolas TIANGAYE au Secrétaire Général des Nations Unies en date du 03 Janvier 2014 demandant l'assistance électorale de l'ONU a été respectueuse des normes établies en matière électorale. Cette lettre, conformément aux principes et directives de l'assistance des Nations Unies a reçu l'approbation de l'assistance électorale. Elle Justifia le déploiement, du 27 janvier au 11 février 2014, d'une mission d'évaluation des besoins (NAM) dont les recommandations ont sous-tendu la décision d'accorder l'assistance électorale des Nations unies à la Centrafrique.

2- Définition des modalités de l'appui électoral par les résolutions du Conseil de Sécurité 2121, 2127, 2134, 2149

Les résolutions sont les grandes décisions prises par le Conseil de sécurité de l'ONU sur une question spécifique et c'est dans ce document juridique qui est défini les modalités d'appui de l'ONU à l'endroit d'un Etat.

Pour ce faire, dans le cadre de la République Centrafricaine nous analyserons la contribution des différentes résolutions ayant été prises par le conseil de Sécurité tout en précisant pour chaque Résolution le contexte dans lequel la résolution a été prise et ensuite procéder à la définition des modalités de l'appui électoral de l'ONU.

B- La contribution des résolutions du Conseil de Sécurité au processus électoral en RCA

1- Les différentes résolutions

a- La résolution 2121

Il convient de ressortir le contexte dans lequel cette résolution a été prise par le Conseil de Sécurité avant la définition des modalités de l'appui électoral de l'ONU dans cette résolution[7].

-Le contexte dans lequel cette résolution a été adoptée

C'est dans un contexte d'insécurité qui s'est caractérisé par l'effondrement total de l'ordre public et par l'absence de l'Etat de droit, qui peut rendre instable la région de l'Afrique Centrale et au-delà que la résolution avait été adoptée et le Conseil ;

Se déclare gravement préoccupé par la détérioration considérable de la situation humanitaire et par l'insécurité qui entrave l'accès humanitaire et par les violations du droit international qui ont transformé la crise humanitaire de plus en plus grave que connait le pays en une situation d'urgence complexe ;

S'inquiétant de l'insécurité qui règne dans le pays ; et de par la prise du pouvoir par la coalition SELEKA ainsi que les violences et pillages que cela a occasionnés et autres.

-La définition des modalités de l'appui électoral de l'ONU dans cette résolution.

L'ONU à travers cette résolution a défini les modalités de son appui soit dans le domaine électoral ou dans d'autres domaines.

Le conseil exige l'application immédiate des dispositions transitoires qui doivent aboutir à l'organisation d'élections présidentielle et législative libres, justes et transparentes 18 mois après le début de la période de la transition définie à l'article 102 de la chartre de la transition ;

Demande au bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République Centrafricaine, de faciliter la mise en œuvre du processus électoral, en vue de la tenue des élections.

[7] Cf la Résolution 2121, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7042ème séance, le 10 octobre 2013.

b- La résolution 2127

-Le contexte dans lequel cette résolution a été adoptée.

Le Conseil se déclare vivement préoccupé par l'état de sécurité qui continue de se détériorer en République Centrafricaine et qui se caractérise par l'effondrement total de l'ordre public, l'absence de l'état de droit et des tensions interconfessionnelles, se déclarant en outre profondément préoccupé par les incidences de l'instabilité de ce pays sur la région de l'Afrique Centrale et au-delà et souligne à cet égard la nécessité d'une intervention rapide de la communauté Internationale. Soulignant que la situation en RCA risque de créer un climat propice au développement d'activités criminelles transnationales et de constituer un terrain fertile pour les réseaux extrémistes[8].

-La définition des modalités de l'appui électoral de l'ONU dans cette résolution.

Considérant que la situation en République Centrafricaine constitue une menace pour la paix et la Sécurité Internationale, pour cela à l'endroit du processus politique exhorte les autorités de transition à prendre toutes les mesures appropriées pour désarmer, cantonner et démanteler immédiatement tous les groupes armés sur l'ensemble du territoire, dans le respect des normes Internationales ;

Exige l'application immédiate des dispositions transitoires qui doivent aboutir à l'organisation d'élections présidentielle et législatives libres, justes et transparentes comme le prévoit la Déclaration de N'Djamena ;

Demande aux autorités de transition de créer rapidement l'Autorité Nationale des Elections, ce qui permettra à l'organisation des Nations Unies de recenser les besoins qui existent sur le plan technique afin que l'organisation des élections se déroule bien ;

Autorise le déploiement de la MISCA pour contribuer à protéger les civils et rétablir la sécurité et l'ordre public en ayant recours aux mesures appropriées etc

Met en place un régime de sanctions (embargo sur les armes) ceci pour une période initiale d'un an à compter de la date d'adoption de la présente résolution.

2- La contribution spécifique des résolutions 2134 et 2149 du Conseil de sécurité au processus électoral en RCA.

a- La résolution 2134

-Le contexte dans lequel cette résolution a été adoptée

C'est dans un contexte d'insécurité continue en République Centrafricaine et qui se caractérise par l'effondrement total de l'ordre public, l'absence de l'état de droit que le conseil

[8] Cf la Résolution 2127, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7072ème séance, le 5 décembre 2013.

de sécurité a adopté cette résolution et se déclare en outre profondément préoccuper par les conséquences de l'instabilité de ce pays sur la région de l'Afrique Centrale et au-delà et souligne à cet égard la nécessité d'une intervention rapide de la communauté Internationale ;

Alarmé par l'accélération de la spirale de la violence et des représailles et par le fait qu'elle dégénère en fracture religieuse et ethnique à l'échelle nationale de nature à se muer en situation incontrôlable et s'accompagner de crimes graves au regard du droit International[9] ;

-La définition des modalités de l'appui électoral de l'ONU dans cette résolution.

Dans le cadre de son appui à la mise en œuvre de la transition, le conseil de sécurité demande au BINUCA de procéder à tous les préparatifs utiles à titre d'appui aux autorités de transition et en collaboration d'urgence avec l'Autorité Nationale des Elections, en vue de la tenue dans les meilleurs délais, au plus tard en février 2015 et si possible, dans le courant du deuxième semestre de 2014 d'élections libres et régulières, auxquelles les femmes participeront véritablement.

b- La résolution 2149

-Le contexte dans lequel cette résolution a été adoptée

C'est dans un contexte sécuritaire préoccupant que le conseil de sécurité s'est une fois de plus prononcé sur la République Centrafricaine.

Demeurant gravement préoccupé par les multiples violations des Droits de l'Homme et exactions qui risquent de créer un climat favorable à la criminalité transnationale; Notant avec préoccupation l'effondrement d'une administration déjà, fragile qui limite l'aptitude des nouvelles autorités de transition à gouverner[10].

-La définition des modalités de l'appui électoral de l'ONU dans cette résolution.

Vu toutes ces situations, le conseil de sécurité considère qu'il est nécessaire d'accélérer la mise en œuvre du processus politique pour l'organisation d'élections.

En conclusion, nous notons que sans l'appui des Nations Unies, la RCA ne pouvait à seul organiser les élections de sortie de crise puisque qu'elle était confrontée à plusieurs difficultés. Grace à cet appui électoral sollicité par les autorités centrafricaines, cela a permis le retour à la légalité constitutionnelle.

[9] Cf la Résolution 2134, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7103ème séance, le 28 janvier 2014.
[10] Cf la Résolution 2149, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7153ème séance, le 10 avril 2014.

DROIT PRIVE

****

****

***

R.I.D.S.P, Numéro spécial – Août 2026
ISSN : 2790-4830
www.revueridsp.com

La sécurité juridique du portefeuille électronique à l'épreuve de l'intelligence artificielle

The Legal Certainty of the Digital Wallet in the Age of Artificial Intelligence

Par:

Dr **Luc Kokou SOSSA**

Maître-Assistant CAMES à la FADESP – UAC (Bénin)

Résumé :

Adossé à l'essor de l'intelligence artificielle, le portefeuille électronique présente, pour ses utilisateurs, d'excellents atouts et opportunités. Cependant, ceux-ci sont exposés à certaines défaillances et à d'énormes risques de cyberattaques, illustrant une certaine insécurité juridique pour le portefeuille électronique dans le contexte de l'essor de la dématérialisation du marché et de l'électronisation des contrats et transactions.

L'édification de la sécurité juridique du portefeuille électronique et l'inclusion de l'intelligence artificielle imposent une approche holistique constituée du renforcement des infrastructures appropriées en lien avec l'expansion technologique, de la formation des ressources humaines et de la conception d'un cadre juridique spécifique et dynamique aux fins de relever les défis majeurs des progrès technologiques. Cela requiert une proactivité pour la mise en place d'un écosystème technologique durable, dynamique et éthique.

Mots clés : sécurité, portefeuille électronique, intelligence artificielle.

Abstract :

Backed by the rise of artificial intelligence, the e-wallet is a tool that offers excellent advantages and opportunities to its users. However, they are also exposed to certain failures and massive cyberattack risks, which illustrates a certain legal uncertainty of electronic wallets in a context of increasing dematerialization of the market and the computerization of contracts and transactions.

The construction of the legal security of the electronic wallet and the inclusion of artificial intelligence requires a very holistic approach consisting of the strengthening of appropriate infrastructures in connection with technological expansion, the training of human resources and the design of a specific and dynamic legal framework to meet the major challenges of technological progress. This requires some proactivity for the establishment of a sustainable, dynamic and ethical technological ecosystem.

Keywords: security, electronic wallet, artificial intelligence.

Introduction

De nos jours, le monde connaît un essor technologique et numérique dans les domaines de l'information et de la communication[1]. Ces technologies numériques sont notamment les réseaux sociaux, les applications mobiles, les objets connectés et les capteurs qui favorisent la collecte des données pour des fins souvent commerciales et de personnalisation des services. Elles ont favorisé l'apparition d'outils, toujours plus sophistiqués et intrusifs, constituant de nouveaux vecteurs de collecte illicite de quantités massives de données d'identification des personnes physiques[2], c'est-à-dire de données à caractère personnel[3]. Il en résulte des défis majeurs pour la protection de la vie privée[4] et de la patrimonialité des données[5] surtout à l'ère de l'intelligence artificielle[6].

Le développement des technologies numériques a favorisé également l'émergence du commerce électronique ainsi que l'apparition du portefeuille électronique comme l'alternative de certaines solutions de paiement électronique. L'usage du portefeuille électronique a fortement contribué à la diversification des offres de paiement en offrant aux utilisateurs des moyens adaptés à leurs usages[7]. Toutefois, l'expansion vertigineuse de l'IA soulève de sérieuses préoccupations inhérentes à la protection des données personnelles [8] et constitue, subséquemment, une grande menace pour les services financiers numériques en général et la sécurité juridique du portefeuille électronique[9] en particulier. Aussi convient-il de rechercher la sécurité juridique appropriée au couronnement de ces progrès technologiques et numériques en tenant compte de la sagesse de François RABELAIS[10] dont l'affirmation « *science sans*

[1] L. Larsen Burgorgue, « Les nouvelles technologies », *Pouvoir* n° 130, 2009, p.65 ; C Mangin, *L'expression numérique du consentement contractuel*, Th. de doctorat, Université Toulouse Capitol, 11 Mai 2020, p. 13.

[2] S. Akkour et al., « La protection des données personnelles face à l'intelligence artificielle», *Revue Internationale du Chercheur*. 2023, Vol. 4 - nº 3, p. 3 ;

[3] (M) Maciel-Hibbard, *« Protection des données personnelles et cyber(in)sécurité* », Politique étrangère 2018/2 (Été), p. 20.

[4] E Dewedi*, La protection de la vie privée au Bénin,* L'Harmattan-Logiques Juridiques, Paris, p. 3 *;* P. Lioubtchansky, « Le droit au respect de la vie privée et le droit à la preuve, deux droits fondamentaux vraiment antinomiques », *Bulletin Joly Travail*, Avril 2025, pp.7-8.

[5] G. Nonnou, « La patrimonialité des données à caractère personnel », *Lexbase Afrique-OHADA*, n°38, nov. 2020, p. 2 ; A. Goudou, « La patrimonialité culturelle au regard du droit privé béninois », *Penant*, n° 9 2 3 - avril- juin 2023, p. 408 ; A. Sériaux, « La notion juridique du patrimoine », *RTD civ*. 1994, p. 801.

[6] Top 10 des Technologies de l'Intelligence Artificielle (IA), *Forbes*, 14 février 2017, https://www.forbes.fr/technologie/top-10-des-technologies-de-lintelligence-artificielle-ia/#comments, Consulté le 03/08/26 à 13h 55mn.

[7] Ch. Noyer, *Rapport annuel de l'Observatoire de la sécurité des cartes de paiement* – 2011, http://www.banque-france.fr/observatoire/telechar/rapport-annuel-2011-observatoire-securite-cartes-paiement.pdf, p. 10, Consulté le 03/08/26 à 12h 17mn.

[8] M Maciel-Hibbard, *« Protection des données personnelles et cyber(in)sécurité* », Politique étrangère 2018/2 (Été), p. 20.

[9] C. Champaud, « Qu'est-ce qu'un avantage juridique ? », in *Les stratégies juridiques des entreprises*, sous la direction de A. Masson, Éditions Larcier, 2009, p. 78, p. 3.

[10] Fr. Rabelais, auteur de plusieurs œuvres de littérature, est un célèbre écrivain de la Renaissance (1490 – 9 avril 1553). Il prône pour l'utilité de la science et par conséquent à la prudence.

conscience n'est que ruine de l'âme » résiste encore bien dans le temps et dans l'espace[11]. Il en résulte l'opportunité de la présente réflexion sur « *La sécurité juridique du portefeuille électronique à l'épreuve de l'intelligence artificielle* » qui se veut une contribution au débat juridique sur l'intelligence artificielle et dont la bonne compréhension requiert la clarification de ses concepts : sécurité juridique, portefeuille électronique et intelligence artificielle.

Selon le doyen Paul ROUBIER, « *les doctrines et les valeurs sociales sont classées selon une trilogie qui est basée sur la sécurité, la justice et le progrès social* »[12]. Aussi s'accorde-t-il avec plusieurs autres théoriciens du droit que la sécurité juridique incarne la première valeur sociale à atteindre ou du moins la plus essentielle aux fins de l'harmonie des rapports humains[13]. Le doyen Jean CARBONNIER renchérit en exprimant qu'elle traduit « *le besoin juridique élémentaire et, si l'on ose dire, animal* »[14]. Allant dans ce sens, le professeur Jean-Louis BERGEL affirme que la sécurité juridique est un impératif lié au droit et en constitue l'une des valeurs fondamentales[15]. Elle vise la préservation des citoyens contre les effets néfastes et secondaires du droit. Elle représente l'un des piliers du droit à la sécurité auquel l'ensemble des individus peut prétendre. Elle impose le respect de cinq exigences spécifiques : l'accessibilité, l'intelligibilité, la cohérence, la stabilité et la précision[16]. elle requiert également la combinaison de la flexibilité et de l'adaptabilité ou de la souplesse du droit[17]. Le non-respect de la sécurité juridique peut soit causer des contentieux et des réclamations, soit provoquer des ruptures d'égalité, soit constituer un obstacle à l'attractivité économique du pays[18]. Elle est un principe fondamental du droit qui a pour but de protéger les personnes, les biens, les capitaux et les institutions en leur garantissant une prévisibilité et une stabilité dans l'application des règles juridiques. Elle s'avère utile pour le fonctionnement du portefeuille électronique surtout qu'elle permet d'assurer la confiance dans le système juridique en évitant l'incertitude et l'arbitraire.

Il faut entendre par portefeuille électronique, un outil qui permet le stockage de l'argent, dématérialisé ou électronique, généralement associé à un compte en ligne de l'utilisateur. Il est

[11] B. Barraud, *La Recherche juridique - Sciences et pensées du droit*, L'Harmattan, 2016, p. 83.
[12] P. Roubier, *Théorie générale du droit - Histoire des doctrines juridiques et philosophie des valeurs sociales*, Paris, Sirey, 1946, p. 76 ; Th. Piazzon, *La sécurité juridique*, Thèse, Paris, Université Paris II, 2006, n° 48.
[13] P. Roubier, op. cit., note 7, p. 269 ; B. Tabbah, « La trilogie : sécurité, justice, et progrès social », in *Mélanges P. Roubier*, Tome 1, Paris, Dalloz et Sirey, 1961, p. 461.
[14] J. Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 9e éd., Paris, L.G.D.J., 1998, p. 193.
[15] J.-L. Bergel, « La sécurité juridique », *Revue du notariat*, 110(2), 2008, p. 273.
[16] F. Haid, « À l'autre extrémité de la corde... l'envers de la sécurité juridique », *Revue du notariat*, 110(2), 2008, pp. 698-699.
[17] F. Haid, op. cit., p. 700.
[18] E. P. Memphil Ndi, Attractivité économique des investissements directs étrangers en zone CEMAC : harmonisation des instruments juridiques aux règles internationales, Th. De doctorat en Droit, Université Nice Sophia Antipolis, 2015, p. 76.

désigné par plusieurs appellations : soit portefeuille mobile, soit e-wallet[19], soit encore wallet mobile [20], soit digital wallet [21]. Il facilite la bonne gestion des billets et pièces des cryptomonnaies, à l'instar d'un vrai portefeuille qui permet de ranger les billets et pièces de banque. Il permet d'administrer plusieurs comptes en banque ou sur le téléphone. Un usager peut utiliser plusieurs identités virtuelles. Chaque compte donne accès à plusieurs coffres. L'accès à chaque compte ou coffre est gouverné par une paire de clefs cryptographiques, l'une publique et l'autre privée[22]. Selon un autre auteur, un portefeuille électronique désigne une plate-forme numérique de stockage, en toute sécurité, des informations de paiement d'un utilisateur à l'instar des cartes de crédit/débit et des comptes bancaires. Il permet aux différents utilisateurs d'accomplir des transactions en ligne avec célérité et sérénité. Ils n'ont plus besoin de saisir pour chaque opération leurs informations financières personnelles. L'accès au portefeuille électronique se fait via soit des applications mobiles, soit des sites Web, soit des fonctionnalités de navigateur qui y sont intégrées. Le portefeuille offre généralement des avantages supplémentaires à l'instar des réductions, des récompenses et des mesures de sécurité renforcées[23]. D'une manière globale, le portefeuille électronique est le contenant de la monnaie électronique. Celle-ci s'entend un moyen de paiement électronique, préfinancé et émis en compensation de fonds réels payés au préalable, en référence à la monnaie officielle du pays concerné par l'opération. Cette monnaie peut être largement utilisée pour faire des paiements auprès de tout opérateur agréé, y compris ou non l'émetteur de la monnaie électronique[24]. L'essor du portefeuille électronique reste aussi tributaire de l'émergence de l'intelligence artificielle.

Selon la définition donnée par le Journal officiel du 16 septembre 1989 rapportée par Larousse, l'intelligence artificielle dénommée (IA) est une « *discipline relative au traitement par l'informatique des connaissances et du raisonnement* ». L'intelligence artificielle constitue une notion polysémique tendant à recouvrir diverses réalités avec l'évolution des techniques

[19] D. Belaid , L'e-wallet comme outil révolutionnaire du paiement mobile : Cas des expériences Saoudiennes, Egyptienne et Emirati, Revue recherche économique contemporaine, Vol 06 , N°: 1 (2023), p. 466.
[20] L'équipe éditoriale WorldRemit, *Qu'est-ce qu'un portefeuille électronique et comment fonctionne-t-il ?*, https://www.worldremit.com/fr/blog/finance/portefeuille-electronique, Consulté le 16/06/26 à 21h 53mn.
[21] Un digital wallet constitue une solution logicielle qui permet le stockage, la gestion et l'utilisation des moyens de paiement sous forme numérique. Il peut contenir des cartes prépayées, des cartes bancaires, des comptes de monnaie électronique, des programmes de fidélité ou des titres dématérialisés.
[22] J.-G. Dumas, P. Lafourcade et al., *Qu'est-ce qu'un portefeuille électronique ?*, https://shs.cairn.info/les-nft-en-40-questions--9782100833047-page-199?lang=fr, Consulté le 16/06/26 à 20h 32mn.
[23] J. Comm, *Portefeuille électronique*, Glossaire de l'adogie, https://www.adogy.com/fr/conditions/e-portefeuille/, Consulté le 16/06/26 à 21h 47mn.
[24] Comité pour les paiements et les infrastructures de marché, Banque mondiale et Banque des règlements internationaux, *Payment : Aspects of Financial Inclusion*, avril 2016.

algorithmiques[25]. Selon Bruno ANCEL, l'intelligence artificielle est comme un oxymore qui juxtapose deux termes contradictoires : "intelligence" faisant référence à des facultés cognitives autonomes et "artificiel" renvoyant à des systèmes informatiques dénués de toute conscience[26]. La vocation de l'intelligence artificielle n'est ni de se substituer à l'être humain, ni d'imiter le fonctionnement de l'intelligence humaine. Sa vocation est plutôt de parvenir aux mêmes résultats que l'intelligence humaine[27]. De façon beaucoup plus concrète, il tente d'imiter les comportements humains à travers plusieurs domaines comme l'apprentissage, les prises d'initiatives, la faculté de raisonnement, la connaissance et la perception du monde. Les grands domaines d'application de l'IA sont l'appréhension ou l'examen des formes incluant la parole, les interfaces de la langue naturelle afin de communiquer avec les systèmes numériques et, enfin, les systèmes-experts[28]. L'IA est un ensemble de techniques et de théories qui sont mises en œuvre pour réaliser des machines susceptibles de simuler l'intelligence humaine. L'IA constitue une notion qui est forgée au milieu des années 1950. Elle fut formulée grâce aux pensées du mathématicien Alan Turing. Il se demandait, dans sa curiosité, si un ordinateur arriverait un jour à "penser" ou si sa capacité était limitée au "jeu d'imitation" (imitation game)[29]. Par ailleurs, l'IA en tant que discipline est officiellement née en 1956, au « Dartmouth College », Hanover, New Hampshire aux États-Unis, au détour d'une école d'été organisée par quatre chercheurs[30]. Selon le Parlement européen, l'IA désigne tout outil qui est utilisé par une machine susceptible de « *reproduire des comportements inhérents aux humains, notamment le raisonnement, la créativité et la planification* ». L'IA couvre plusieurs champs d'action. Ceux-ci sont vastes et apparaissent difficiles à circonscrire. Ils concernent de nombreux domaines du quotidien dont les recherches, la traduction automatique, les villes connectées, les achats en

[25] N. Mazzucchi, « Les implications stratégiques de l'intelligence artificielle », *Revue internationale et stratégique*, 2018/2, n°110 , p. 142.

[26] B. Ancel, « L'intelligence artificielle au XXIe siècle : outil juridique fiable ou amplificateur d'injustices ? », in Doctrine, *Petites Affiches*, mai 2024, p. 11.

[27] M. O. Kolokosso, « L'intelligence artificielle et les droits de l'homme en droit camerounais », *Revue Africaine des Sciences Juridiques, Administratives et Politiques (RASJAP)*, N° 3 bis, 31 juillet 2025, p. 39.

[28] G. de Terssac, J-L. Soubie et J-P. Neveu, « Systèmes experts et transferts d'expertise », *Sociologie du travail*, 30e année n°3, Juillet-septembre 1988. p. 463.

[29] Ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique de la France, Intelligence artificielle (IA) : de quoi parle-t-on ?*Bulletin officiel*, https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/intelligence-artificielle-de-quoi-parle-t-91190, Consulté le 17/07/26 à 13h 42mn.

[30] J. McCarthy, M. Minsky, N. Rochester et Cl. Shannon. Pour John McCarthy et Marvin Minsky ainsi que les autres promoteurs de l'école d'été du Dartmouth College, « *l'IA reposait sur la conjecture selon laquelle toutes les facultés cognitives, notamment le raisonnement, le calcul, la perception, la mémorisation, voire même la découverte scientifique ou la créativité artistique, pourraient être décrites avec une précision telle qu'il devrait être possible de les reproduire à l'aide d'un ordinateur.* », https://shs.cairn.info/intelligence-artificielle-vers-une-domination--9791031802138-page-9?lang=fr, Consulté le 10/08/26 à 17h17mn.

ligne, les transports, le ciblage publicitaire, les assistants numériques personnels et la santé[31]. A ce propos, un auteur affirme que les applications dites d'IA en droit sont un sous-ensemble des legal tech, plus innovantes sur le plan technologique que les autres. Ce qu'on appelle IA est, à strictement parler, une discipline scientifique. Par ailleurs, on qualifie également d'IA les produits rangés dans le domaine de la recherche[32].

La révolution technologique[33] a gagné et façonné les transactions commerciales avec l'émergence du droit du commerce électronique[34]. Le portefeuille électronique ou le porte-monnaie virtuel[35] représente *« un instrument propre à l'environnement virtuel (…) développé pour permettre une plus grande facilité dans le commerce électronique*[36] »[37]. A la faveur de la *dématérialisation du portefeuille ou du coffre-fort*[38], le paiement a connu de profondes mutations ayant conduit à son "*électronisation*"[39]. Subséquemment, ce système de paiement présente des enjeux juridiques [40] favorables au développement des transactions. Le développement du système de paiement électronique répond harmonieusement aux préoccupations actuelles de nombreux espaces communautaires en matière de liberté de circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes en référence à leurs objectifs[41]. Face à l'évolution de l'univers du droit des transactions électroniques, Vincent GAUTRAIS illustre que « *le droit est une science de la réaction dont l'une des missions premières est de savoir ce que sera demain. "Le droit commence là où s'arrête la vérité" disait l'éminent juriste Cicéron, pas précisément spécialiste de commerce électronique, mais témoignant déjà, un*

---

[31] Parlement européen, *Intelligence artificielle : définition et utilisation*, https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2020/9/story/20200827STO85804/20200827STO85804_fr.pdf , Consulté le 05/07/26 à 19h 28mn.

[32] E. Barthe, « L'intelligence artificielle et le droit », *Droit de l'information*, 2017, n°1 - I2D - Information, données & documents, 2017/2 Volume 54, p. 23.

[33] M. Tual et D. Larousserie, « L'intelligence artificielle, entre promesses séduisantes et risques réels », in Dans la tête des robots, *Le Monde, Hors-série*, mars 2018, p. 14 ; J.- G. Ganascia, *Le Mythe de la singularité. Faut-il craindre l'intelligence artificielle ?,* Ed du Seuil, 2017, p. 16.

[34] E. Montero, « Droit du Commerce Electronique, Chronique de jurisprudence », *RDTI* - n° 35/2009, p. 11 ; J. Feld, « Le paiement électronique à la lumière de la nouvelle loi sur les services de paiement », *Anthémis*, 2009/3, n° 6, p. 67.

[35] P.-Y. Gautier et X. Linant de Bellefonds, « De l'écrit électronique et des signatures qui s'y attachent », *JCP G.*, n°24, 14 juin 2000, I 236, p. 1, §1.

[36] D. Bounié, « Quelques incidences bancaires et monétaires des systèmes de paiement électronique », *Rev. Éco., vol.* 52, 2001/7, pp. 318 – 319.

[37] J. Feld, op. cit., n° 40, p. 84. ; J. Rochfeld (sous dir. de), L*es nouveaux défis du commerce électronique*, L.G.D.J., Paris, 2010, p. 157 ; H. Schutte, C. Stuurman, E. Van Spiegel et G. Vanderberghe, *Elektronische betalingsverkeer en teleshopping*, Antwerpen, Kluwer, 1988, p. 50.

[38] Th. Piette-Coudol, « La remise électronique du bulletin de paie », *JCP S.*, n° 43, 26 oct. 2010, 140, p. 2.

[39] Fr. de Clippele et O. Goffard, « Qui va payer ? », *Journal des tribunaux*, 123ème année - n° 6134, 3 avril 2004, p. 2.

[40] J. Rochfeld, (sous dir.), *Les nouveaux défis du commerce électronique*, L.G.D.J., 2010, Paris, p. 7.

[41] Art. 2 paragraphe 2 (d) du Traité de la CEDEAO, Protocole A / P 1 / 5 / 79 de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement ; Article 91, paragraphe 3, et l'article 92, paragraphes 2 et 4 du Traité de l'UEMOA.

siècle avant notre ère(,) à prévoir le futur. Pourtant, le temps qu'une loi soit rédigée, qu'une jurisprudence soit consacrée, qu'une pratique soit installée, le "cybermonde", lui, évolue à une vitesse foudroyante »[42]. Même si les risques potentiels de l'intelligence artificielle ne doivent pas justifier une exagération de l'intervention du droit, sous peine d'entraver l'essor des innovations technologiques[43], il importe de se pencher sur la nécessité d'un encadrement juridique dynamique, cohérent et spécifique au fonctionnement harmonieux et éthique de l'IA et de tout ce qui s'y rapporte. Soulignons que si l'encadrement juridique ne dispose pas pour les technologies à venir[44], il doit être néanmoins dynamique[45].

Le développement du commerce électronique[46] ou achat sur *Internet*[47] a profondément modifié l'organisation non seulement du commerce traditionnel mais également des infrastructures logistiques ainsi que des pratiques d'achat et de déplacement[48]. Face à l'accroissement des achats sur *Internet*[49], la création de certaines solutions de paiement en dehors de l'usage de la carte bancaire a vu le jour. Il s'agit du portefeuille électronique "*e-wallet*" ou de la monnaie numérique "*e-monnaie*". Ainsi, le portefeuille électronique constitue une alternative qui permet de payer les achats en ligne ou sur les terminaux à proximité, de faire et de percevoir des virements à partir d'un ordinateur, d'un smartphone ou d'une tablette. Il couvre deux réalités différentes de l'existence d'un dispositif électronique susceptible d'assurer un paiement : soit à distance, soit à proximité. Il existe également un dispositif capable d'assurer le stockage de l'argent électronique, même en l'absence d'un compte bancaire. Ce dispositif peut, sans intermédiaire, approvisionner des terminaux dédiés aux transactions pécuniaires. Actuellement, ce dispositif se présente sous la forme d'une carte bancaire prépayée, munie ou non de puce. Il y a également un autre dispositif sécurisé qui est installé sur des produits électroniques portables, notamment les smartphones ou téléphones mobiles principalement. Au moyen de ces appareils, le client peut initier un virement à partir de son compte pour celui d'un

[42] V. Gautrais (sous dir.), *Droit du commerce électronique*, Editions Thémis, Canada, 2002, p. vii.
[43] M. Bernard et J. Vayr, « L'innovation technologique dans le droit : vers une révolution des pratiques ? », *Petites affiches*, 19 septembre 2016, n° 187, p. 4.
[44] A. De Streel et H. Jacquemin (dir.), *L'intelligence artificielle et le droit*, coll. « Crids », Bruxelles, Larcier, 2018, p. 143.
[45] A. Oumedjkane et Th. Le Goff, « L'encadrement juridique des solutions numériques au service de la protection de l'environnement », *Amplitude du droit*, 2024/3, pp. 3-4 ; M. Lacoursière, « La responsabilité bancaire à l'ère du commerce électronique : impact des autorités de certification », *Les Cahiers de droit*, Volume 42, n° 4, 2001, p. 967.
[46] A. Rabagny-Lagoa, *Droit du commerce électronique*, Paris, Ellipse, 2011, p. 5 ; T. Schultz, R*éguler le commerce électronique par la résolution des litiges en ligne : une approche critique*, LGDJ, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 173.
[47] A. Strowel, N. Ide et F. Verhoestraete, « La directive du 8 juin 2000 sur le commerce électronique : un cadre juridique pour l'internet », *J.T.*, n° 6000, 2001, p. 142, n° 36.
[48] J.-M. Jacquet, P. Delebecque, S. Corneloup, *Droit du commerce international*, 3ème Ed., Dalloz 2014, p. 359.
[49] V. Fauchoux, P. Deprez, J.-M. Bruguiere, *Le Droit de l'Internet*, 2ème Ed., LexisNexis, 2013, p. 210.

fournisseur, au travers d'un terminal de transactions pécuniaires installé au magasin[50]. Ce dispositif constitue un substitut de la carte bancaire traditionnelle. Si le portefeuille électronique est vide ou ne contient pas de monnaie, l'appareil ne peut assurer le paiement électronique sollicité. C'est aussi le cas lorsque les montants disponibles sont inférieurs à ceux sollicités par l'utilisateur au cours des transactions. On peut utiliser des espèces pour alimenter ces comptes de monnaie électronique à travers des dépôts effectués, le plus souvent, au niveau des guichets qui y sont dédiés. Ces comptes peuvent être également pourvus par des opérations de transfert ou de virement ou d'encaissement provenant d'un autre compte. A cet effet, les transactions peuvent être d'ordre national ou international et provenir tant de particuliers que d'organismes publics[51]. Il en découle une nécessité de rechercher constamment la sécurité juridique[52] appropriée au couronnement de ces progrès technologiques aux fins d'évoluer en synergie avec la sagesse de François RABELAIS[53] dont l'affirmation de « *science sans conscience n'est que ruine de l'âme* » résiste encore bien dans le temps et dans l'espace[54].

Les technologies de l'intelligence artificielle (IA)[55] ont transformé tous les secteurs d'activité[56]. L'adoption de ces technologies n'est pas sans défi. Des questions relatives au caractère secret des données, à la sécurité et à l'éthique doivent être abordées avec minutie. La protection qu'il faut assurer aux données à caractère personnel sur *Internet* s'avère une priorité dans un monde dominé par le numérique et les technoLogies d'information et de communication (TIC)[57]. Si l'introduction de l'IA en finance crée de nouvelles opportunités de développement qui peuvent être à l'avantage mutuel des institutions financières et des consommateurs, elle engendre aussi des incertitudes et des risques pour les activités financières, la stabilité des marchés et les intérêts légitimes des consommateurs.

L'émergence de l'intelligence artificielle est ainsi favorisée par un double mouvement : d'une part, celui de la numérisation de l'économie et de l'automatisation de processus existants ; d'autre part, une rupture dans l'offre de services grâce à l'exploitation de cette mine de données que constitue le Big data[58]. Contrairement à son usage positif, certaines personnes

[50] M. Boittelle et al., « Les données de transactions par carte bancaire CB - Quels apports possibles aux analyses conjoncturelles et territoriales ? », *Courrier des Statistiques*, 2025, 13, pp.120.
[51] Digital financial services (DFS) Working Group, « Modèle stratégique pour la monnaie électronique », *Alliance pour l'inclusion financière*, 2019 (septembre), p. 4.
[52] Ch. Noyer, op. cit., p. 12.
[53] Fr. Rabelais, auteur de plusieurs œuvres de littérature, est un célèbre écrivain de la Renaissance (1490 – 9 avril 1553). Il prône pour l'utilité de la science et par conséquent à la prudence.
[54] B. Barraud, *La Recherche juridique - Sciences et pensées du droit*, L'Harmattan, 2016, p. 83.
[55] D. Guével, « La technologie : un danger pour le droit continental ? », *D.*, 2017, p. 21.
[56] H. Guillaud, « Watson : l'Intelligence artificielle en ses limites », *Le Monde*, 07 octobre 2017, https://www.lemonde.fr/blog/internetactu/2017/10/07/watson-lintelligence-artificielle-en-ses-limites/, Consulté ce 31/05/26 à 13h 23mn.
[57] L. Grynbaum, C. Le Goffic et L. Morlet-Haidara, *Droit des activités numériques*, 1ère Ed., Dalloz 2014, p. 97.
[58] O. Fliche et S. Yang, op. cit., p. 6.

malveillantes sont capables, de l'utiliser avec célérité et aisance, pour produire et propager un contenu non seulement imaginaire mais parfois très grotesque, mettant à rude épreuve le décryptage de la vérité. Le contenu conçu étale la désinformation et l'hypertrucage (*deepfake*). Le cybercriminel se sert de la cyberfraude et de l'hameçonnage (*phishing*) pour faire, certes par défi, d'énormes victimes dans la société. Cela soulève certaines interrogations sur la gestion du portefeuille électronique et de l'essor du e-commerce à l'ère de l'intelligence artificielle.

Peut-on envisager le risque zéro (0) en ligne à l'ère de l'intelligence artificielle ? La réponse est d'emblée négative surtout en s'accordant avec la pensée de cet auteur qui démontre qu'aujourd'hui, nous sommes dans un monde fortement digitalisé et que les cybermenaces sont par conséquent omniprésentes[59]. De même, il souligne que le contexte du télétravail a accentué ces risques. Mentionnons que le télétravail salarié se définit comme un travail fait hors des locaux de l'entreprise, de façon volontaire, en utilisant les technologies de l'information et de la communication[60]. Ce mode de travail a, en effet, étalé les failles de la sécurité des entreprises. Certains collaborateurs ont été amenés à travailler avec leur matériel personnel tant mal protégés que non sécurisés par VPN ("*virtual private network*" ou "*réseau privé virtuel*")[61]. Ils ont pu travailler, échanger et télécharger sans une sécurité optimale[62]. À ce propos, un autre auteur affirme qu'avec la démocratisation du cloud[63] et du télétravail, tous les secteurs doivent adopter de nouvelles solutions de cybersécurité, obligeant les entreprises, les États et les institutions à adapter leurs techniques de travail aux exigences de la protection de leurs données[64]. Face à ce tableau du cyberespace, il convient alors de s'interroger sur l'état de la protection du système numérique.

Quelle est la portée de la sécurité juridique sur le portefeuille électronique à l'ère de l'intelligence actuelle ?

---

[59] Ch. Priem, « Le mot du Président », in La cyber sécurité, - Jamais sans mon expert, *IFEC MAG*, 1er trimestre 2023, p. 23 , S. Fontaine, « Le ransonware au cœur des cyberattaques 2019 », *Informatique et numérique, Techniques de l'Ingénieur*, 4 février 2020, https://www.techniques-ingenieur.fr/actualite/articles/le-ransomware-au-coeur-des-cyberattaques-2019-75380/, Consulté le 16/08/26 à 13h 50mn.

[60] M. Billette de Villemeur, *Le télétravail en pratique - Mode d'emploi pour réussir la transformation profonde de l'entreprise*, Ed GERESO, Paris, 2019, p. 11.

[61] Un VPN garantit la connexion internet et la vie privée en ligne. Il instaure un tunnel de données cryptées et protège l'adresse IP. Il assure l'utilisation sécurisée des réseaux Wi-Fi publics et des réseaux ouverts.

[62] Ch. Priem, op. cit., p. 23.

[63] Le terme cloud désigne les serveurs accessibles sur Internet, ainsi que les logiciels et bases de données qui fonctionnent sur ces serveurs. Les serveurs du cloud sont hébergés dans des datacenters présents dans le monde entier. L'utilisation de l'informatique cloud (« cloud computing ») permet aux utilisateurs et aux entreprises de s'affranchir de la nécessité de gérer des serveurs physiques eux-mêmes ou d'exécuter des applications logicielles sur leurs propres ordinateurs.

[64] E. Aguilar, « Des chiffres et des définitions », in La cybersécurité - Jamais sans mon expert, IFEC MAG, 1er trimestre 2023, p. 24.

Répondre à cette problématique présente un double intérêt tant pratique que théorique. Au plan pratique, il s'avère indispensable d'éclairer aussi bien les utilisateurs du portefeuille électronique, notamment les consommateurs numériques et les artisans de l'expansion exponentielle de l'intelligence artificielle. S'il est admis que cette révolution présente de grands risques, il faut également admettre que la marche de cette révolution est irréversible. Elle sera davantage plus évolutive. C'est pourquoi, la présente réflexion doit contribuer, au plan théorique, à faire évoluer la synergie du débat tant scientifique que juridique pour la recherche des mécanismes efficaces de la protection du portefeuille électronique à l'ère de l'intelligence artificielle.

La démarche méthodologique de cette recherche repose sur l'analyse combinée du pluralisme normatif et de la doctrine en lien d'une part avec la sécurité du portefeuille électronique, et d'autre part, l'essor de l'intelligence artificielle. Il en découle la nécessité d'examiner les contributions des différentes disciplines juridiques ayant un lien avéré avec la sécurité de l'usage du portefeuille électronique à l'aune du développement de l'intelligence artificielle.

L'importance de l'IA se révèle à mesure que les contours de la transformation numérique[65] se précisent surtout dans les entreprises qui ont pris conscience de la valeur des données dont elles disposent[66]. Sans nul doute, l'intelligence artificielle contribue à l'amélioration de la gestion du portefeuille électronique ainsi qu'à l'expansion de la mobilité du commerce en raison de ses bons offices dans les transactions commerciales. Toutefois, il importe de mentionner que « *l'e-commerce soulève de nombreux problèmes juridiques qui demandent à être solutionnés* »[67]. C'est aussi le cas pour l'intelligence artificielle et l'usage du portefeuille électronique. Si la transformation numérique est source de développement et d'opportunités pour les entreprises à l'aune desquelles la gestion du portefeuille numérique est appréciée, elle se double d'une menace grandissante pour celles-ci. Tous les secteurs d'activité sont visés par les cyberattaques[68]. Aussi est-il opportun de remarquer qu'à l'ère de l'intelligence artificielle, la question de la sécurité juridique du portefeuille électronique à l'ère de

[65] Banque de France, « La révolution numérique dans les banques et les assurances françaises », *ACPR*, mars 2018, https://acpr.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/la-revolution-numerique-dans-les-banques-et-les-assurances-francaises, Consulté ce 07/07/26 à 15h 42mn.
[66] O. Fliche et S. Yang, op. cit., p. 6.
[67] M. F. Sawadogo, « Approche nationale et régionale de la mise en place d'une réglementation du commerce électronique : le cas du Burkina et de l'Afrique de l'Ouest », Communication au cours de la Conférence régionale africaine de haut niveau sur « Stratégies de commerce électronique pour le développement : promouvoir un dialogue international », Tunis 19-21 juin 2003, p. 9.
[68] Ch. Priem, op. cit., p. 23.

l'intelligence artificielle est ambivalente. Tout autant cette sécurité juridique est effective (I), elle demeure cependant évanescente (II).

I- L'EFFECTIVITE DE LA SECURITE JURIDIQUE DU PORTEFEUILLE ELECTRONIQUE A L'ERE DE L'IA

« *Le réseau de la télématique mondiale offre à l'humanité un dispositif sur lequel se déploie un environnement de travail, un support de communication, un lieu de manifestation de volonté, une plate-forme intelligente de transactions multiples* »[69]. Les usagers abordent le monde des échanges électroniques avec beaucoup de méfiance. L'émergence d'*Internet* les interpellent ; toutefois, ils lui reprochent son manque de sécurité juridique[70]. En supprimant les contraintes liées au temps et à l'espace, et en réduisant les coûts, l'*Internet* et les supports de communication nouveaux ont ainsi transformé la physionomie des relations contractuelles et sont devenus le nouveau canal, privilégié, de commercialisation des biens et des services[71].

A l'ère de l'IA, les défis des données produites par la gestion du portefeuille électronique sont nombreux et majeurs. A cet égard, il est indispensable que les entités privées et publiques qui génèrent ces données les intègre dans une stratégie globale de protection[72]. Celle-ci doit allier le fonctionnement des services financiers numériques, la gouvernance des données et la cohérence en lien avec le programme de la transformation digitale. Cela justifie la nécessité de protéger le portefeuille électronique d'une part (A), et les données électroniques d'autre part (B).

A- La protection avérée du portefeuille électronique

« *Praestat cautela quam medela »*[73] *;* mieux vaut prévenir que guérir, telle est la traduction en français de cette expression latine. La prise de certaines dispositions protectrices du portefeuille électronique s'impose afin de limiter les difficultés au cours de transactions électroniques[74]. Il est plus facile d'empêcher une situation délicate que de la résoudre.

L'accélération de la révolution technologique dans l'industrie numérique financière entraîne dans son environnement d'importants changements dans le processus de nombreuses

[69] K. N. Adjayi, et al., *Droit du commerce électronique - Enjeux civils, consuméristes, cybercriminels, d'extranéité et de déterritorialité*, L'harmattan, Paris, 2021, p. 23.
[70] Th. Piette-Coudol, *Echanges électroniques - certification et sécurité*, Éd Litec, Paris, 2000, p. 5.
[71] Th. Piette-Coudol, op. cit., p. 5.
[72] C. Villani, *Rapport - Donner un sens à l'intelligence artificielle - Pour une stratégie nationale et européenne*, mars 2018, p. 164.
[73] M. Gnatovskyy, « La Cour européenne des droits de l'homme et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants : Praestat Cautela Quam Medela », *Prévention de la torture - Normes, Jurisprudence, Approches, Opinions, Yagunov*, 30/07/26, https://www.echr-cpt.com/2026/07/30/praestat-cautela-quam-medela/, Consulté le 16/08/26 à 14h 57mn.
[74] D. Hof et al., « A new era of bright hopes and terrible fears », *Business Week*, october 1999, p. 86 ; R. Bhatnagar et J. Gourdon, « Le commerce électronique: un levier essentiel pour l'intégration régionale en Afrique », *Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI) - Note brève* n°281, 2025, p. 2 ; J. E. Cohen, « What privacy is for », *Harvard Law Review*, Vol. 126, n° 7 - may 2013, p. 1905.

entreprises. Avec les innovations technologiques comme l'analytique avancée et l'intelligence artificielle, la protection du portefeuille électronique requiert la combinaison de plusieurs mécanismes permettant aux différents acteurs de se protéger contre d'éventuels risques. Il importe de les ranger en deux grandes catégories de techniques sécuritaires. Il s'agit, d'une part, de la cryptographie (1) et, par ricochet, d'autre part, de la signature électronique (2).

1- Les procédés cryptographiques

La cryptographie est une technique qui consiste à rédiger un message crypté par l'utilisation de codes secrets[75], de clés de décryptage ou des "conventions secrètes" selon les textes législatifs[76]. Elle est souvent utilisée afin de protéger un message qui est jugé confidentiel. Son but est de protéger les informations envoyées sur un support spécifique. Elle assure la confidentialité, l'authenticité et l'intégrité du message transmis. Elle donne au message un caractère incompréhensible à toutes les personnes qui n'en sont pas destinataires. Elle se manifeste par deux (2) procédés : le chiffrement symétrique[77] et le chiffrement asymétrique[78].

Le chiffrement symétrique ou chiffrement à clé secrète ou à clé unique est une opération dans laquelle le cryptage et le décryptage sont effectués avec la même clé[79]. C'est la méthode la plus facile à comprendre et à réaliser. En effet, lorsque deux (2) personnes doivent communiquer et s'envoyer des données secrètes, il leur est recommandé de disposer de deux (2) clés identiques remises à chacune. L'émetteur utilise sa clé pour crypter le message avant de l'envoyer au destinataire qui, à son tour, déchiffre le message au moyen de sa clé, identique à celle de l'émetteur. Un exemple de clé symétrique utilisé dans les transactions est l'AES (Advanced Encryption Standard) ou "*standard de chiffrement avancé*" connu également sous l'appellation RIJNDAEL[80], utilisé pour assurer la sécurité de la connexion et l'échange de données confidentielles sur certains sites de banques.

S'agissant du chiffrement asymétrique, c'est une méthode perçue comme plus complexe. Ici, il existe deux (2) clés : l'une publique et l'autre privée. Si la première permet à l'expéditeur de crypter les données, la seconde sert à décrypter les données reçues par le

---

[75] F. Z. Boulaich Bayssa, *Les prestations financières en ligne*, Th. de doctorat, Université de Panthéon Sorbonne, Paris 1, 2012, p. 273.
[76] A. Bensoussan et Y. Le Roux, *Cryptologie et signature électronique, aspects juridiques*, Hermès Science publications, Paris, 1999, p 14.
[77] Th. Piette-Coudol, *op. cit.*, p. 17.
[78] M. Funk, *Algorithmes et outils pour la cryptanalyse des primitives symétriques - Cryptographie et sécurité,* Th. de doctorat en Informatique mathématique, Université Paris-Saclay, 2024, p. iv.
[79] J-Ph. Louis, « Le chiffrement de bout en bout de WhatsApp : comment ça marche », https://www.lesechos.fr, Consulté le 26/07/26 à 17h 18mn.
[80] A. Daif, *Les codes correcteurs au service de la cryptographie symétrique et asymétrique - Cryptographie et sécurité,* Th. de doctorat en informatique, Université Paris 8, 2019, p. 32.

destinataire. La clé privée est unique, confidentielle ; elle appartient exclusivement à la personne concernée. Celle-ci doit la garder secrète. Elle ne doit en aucun cas être distribuée ou dupliquée. Quant à la clé publique, elle aussi est unique. Cependant, elle peut être distribuée à toute personne qui en a droit ou en manifeste le besoin. Chaque destinataire peut s'en procurer copie. Le chiffrement asymétrique constitue la méthode de cryptographie utilisée en matière de finance numérique. Nous pouvons citer le cas d'un transfert d'argent via mobile money. Afin d'envoyer de l'argent à Dame Y, M. X a besoin du numéro de téléphone de cette dernière (clé publique). Suite à l'envoi et à la réception de l'argent, Dame Y se rend dans un point agréé pour effectuer le retrait. Lors de cette opération de retrait, elle aura besoin de saisir son mot de passe (clé privée) afin d'attester qu'elle est bel et bien propriétaire de ce compte. Avec la cryptographie dite asymétrique, les algorithmes de cryptage et de décryptage sont différents. Le mécanisme est basé sur l'algorithme RSA (Rivest, Shamir et Adleman)[81]. L'algorithme repose sur deux différentes clés : il s'agit de la publique et de la clé privée. La cryptographie asymétrique garantit que les messages sont envoyés en toute sécurité et crée les signatures électroniques dites cryptographiques[82]. Cette méthode assure aussi bien l'authentification que le secret des données. Elle fonde celle de la *blockchain*[83] identifiée comme un mécanisme avancé de sécurisation des transactions électroniques. La *blockchain* donne une solution logicielle qui est élégante. Toutefois, elle présente de sérieuses difficultés. Elle ne garantit pas une conduite assurée des transactions au niveau mondial et en univers ouvert[84].

Le chiffrement symétrique assure seulement la confidentialité et l'intégrité des données[85]. Il manque la précision de l'authentification tant de l'émetteur que du récepteur, sauf si l'échange concerne deux (2) personnes seulement. Quant au chiffrement asymétrique, il remplit les trois (3) objectifs de confidentialité, d'intégrité et d'authentification.

Définie par l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO) comme étant le fait de s'assurer qu'une information ne soit accessible qu'aux personnes concernées, la confidentialité apparaît comme l'une des pierres angulaires de la sécurité de l'information. Selon ce principe, la lisibilité du texte chiffré est seulement réservée aux destinataires légitimes. Aucun intrus ne

[81] Le RSA a été inventé par Rivest, Shamir et Adleman en 1978. C'est l'exemple le plus courant de cryptographie asymétrique, toujours considéré comme sûr, avec la technologie actuelle, pour des clés suffisamment grosses de 1024 bits à 2048 bits voire 4096 bits.
[82] F. Z. Boulaich Bayssa, op. cit., p. 27.
[83] Philippe Marrast, « Blockchain : Éléments d'explication et de vulgarisation, Pourquoi s'intéresser à la blockchain aujourd'hui?. Blockchain et Santé : Perspectives d'applications et enjeux juridiques, *Séminaire IFERISS*, octobre 2018, Toulouse, France, p. 3.
[84] Académie des technologies, La Blockchain : une technologie disruptive avec des enjeux de sûreté, résilience et impact environnemental, Rapport de l'Académie, Avril 2024, p. 6.
[85] Le monde, WhatsApp Twitter Facebook Snapchat : qui chiffre les messages, https://www.lemonde.fr, Consulté le 26/06/26 à 17h 56mn.

doit parvenir à lire le message crypté car, sur *Internet*, un réseau public ouvert à tous[86], l'on ne peut contrôler le cheminement des informations transmises[87]. La confidentialité est donc un enjeu de taille que la cryptographie tente tant bien que mal de relever à travers ses procédés de chiffrement. C'est grâce à ce principe que chaque transfert de fonds effectué parvient à son destinataire, par la variation des soldes des comptes de l'expéditeur d'un côté et du destinataire de l'autre. Cependant, la confidentialité, à elle seule, ne suffit pas pour garantir une véritable relation de confiance entre les différentes personnes communiquant via les TIC. Il faudrait en plus que les données transmises soient intègres.

L'intégrité garantit au destinataire que le message électronique qui lui est parvenu l'est dans l'état initial ou l'état original. Dans ce sens, les moyens de cryptographie utilisés pour l'envoi d'un message permettront d'émettre une présomption d'intégrité du message, comme quoi celui-ci n'aurait fait l'objet ni d'aucune falsification ni d'aucune altération depuis son envoi jusqu'à sa réception. Prenons par exemple une personne qui, voulant vérifier le solde de son compte mobile money, saisit la syntaxe prévue à cet effet par l'émetteur de la monnaie électronique. Les moyens de cryptographie utilisés par ce fournisseur de Service Financier Numérique (SFN) permettront à la personne ayant reçu le message électronique contenant les informations liées à son compte de les recevoir tels que délivrés par le serveur.

L'authentification est la procédure visant à certifier[88], prouver l'identité de quelqu'un ou d'une chose, par exemple un téléphone portable afin d'autoriser le sujet à accéder à des ressources. Sa réalisation est subordonnée à une identification préalable du sujet. Lorsque le sujet est une personne physique par exemple, l'authentification peut permettre d'avoir la réponse pour cette question : « *êtes-vous réellement cette personne ?* ». Il conviendra pour cette personne d'apporter la preuve de son identité à travers une ou plusieurs autres formes d'authentification existantes. La corrélation de certaines informations concourt à l'identification numérique de la personne humaine[89]. Soit ce qu'elle sait, notamment le mot de passe, le numéro d'identification ; soit ce qu'elle possède à savoir l'acte de naissance, la carte d'identité, le certificat électronique, le passeport ; soit encore ce qu'elle est à travers une photo, une empreinte digitale, une donnée biométrique ; soit, plus encore, ce qu'elle sait faire, en

[86] Ph. Rosé et J.-M. Lamère, Menaces sur les autoroutes de l'information, L'Harmattan, Paris, 1996, p. 215.
[87] A. Lucas, *Le droit de l'informatique*, Éd. PUF, Coll. Thémis Droit, Paris, 2001, p. 400.
[88] M. Barbezat, « Qu'est-ce qu'une authentification forte ? », https://dcod.ch/2014/10/25/authentification-forte/, Consulté le 26/06/2026 à 13h 32mn.
[89] M. Prudhomme, « L'usurpation d'identité numérique : bientôt un nouveau délit », *Gazette du palais,* 24 avril 2010, n° 114, p. 8 ; N. Chambardon, « L'identité numérique de la personne humaine - Contribution à l'étude du droit fondamental à la protection des données à caractère personnel », *RDLF* - Résumé de thèse, n° 08, 2019, https://revuedlf.com/theses/lidentite-numerique-de-la-personne-humaine-contribution-a-letude-du-droit-fondamental-a-la-protection-des-donnees-a-caractere-personnel/, Consulté le 09/08/26 à 12h 53mn.

référence à un geste, une signature, une profession. Cet élément de la cryptographie permet de renforcer la sécurité des données échangées via les TIC. L'idéal est que les données personnelles sensibles à l'instar des numéros et autres références de carte de crédit, de sécurité sociale ne tombent pas entre les mains d'autres personnes dont celles malveillantes. Le processus d'authentification le plus répandu est celui du mot de passe, soit statique, soit dynamique, soit une combinaison des mots de passe à la fois statique et dynamique. Il est quasi obligatoire pour tous les sites où l'on dispose d'un compte. Cependant, parlant du domaine de la finance numérique, l'on doit recourir à un dispositif d'authentification plus poussé afin de mieux lutter contre la fraude dans l'environnement numérique. C'est dans cette optique que les émetteurs de la monnaie électronique doivent désormais recourir à une authentification forte.

Généralement, les émetteurs de la monnaie électronique disposent de deux (2) solutions d'authentification forte concernant les transactions financières[90]. La première est la solution par application mobile. Elle consiste à télécharger l'application mobile de son fournisseur de SFN[91]. Puis, si l'on souhaite réaliser une opération, il faudra s'authentifier sur l'application soit grâce à la saisie d'un code, soit grâce à une prise biométrique d'empreinte digitale, soit en utilisant les deux (2) procédés. La seconde est la solution par SMS (Short Message Service) et code personnel. Pour valider une opération, le client devra saisir dans un premier temps un code à usage unique ou code dynamique qu'il aura reçu par SMS puis un code personnel et secret spécifique à ses opérations en ligne. Tous ces éléments permettent de s'assurer du contrôle des personnes qui agissent en connaissance de cause, en toute conscience et en toute responsabilité et, par conséquent, avec un consentement bien éclairé[92]. Il en résulte qu'aucune répudiation n'est possible[93].

La non-répudiation permet de garantir qu'aucune des parties ne peut nier d'avoir envoyé ou reçu un message ou approuvé certaines informations ou opérations via le cryptage. Dans l'économie globale actuelle caractérisée par l'accroissement des signatures des contrats à distance par les parties, la non répudiation devient extrêmement importante. Elle permet de s'assurer qu'un contrat qui est signé, à distance, par le canal de l'*Internet* ne soit pas contesté par l'une des parties ou qu'une opération de transfert de fonds ne soit pas remise en cause sauf cas d'erreur par exemple sur la personne du récepteur. Il en résulte qu'un contrat électronique est un accord juridique conclu et signé par des moyens numériques, notamment l'Internet et une signature électronique. Il se distingue du contrat traditionnel par son support et son mode

[90] D. Godart, *Sécurité informatique : risques, stratégies et solutions*, Éd. Edipro, 2005, Paris, p. 32.
[91] J.-F. Pillou, J.-Ph. Bay, *Tout sur la sécurité informatique*, Dunod, 3e éd., 2013, Paris, p. 4.
[92] C. Strugala, La protection de la personnalité à l'épreuve du numérique, *RLDI*, 2010/66, n°2182.
[93] P.-J. Benghozi, S. Bureau et F. Massit-Follea, *L'internet des objets*, Éd. Maison des Sciences de l'Homme, Coll. Pratics, Paris, 2009, p. 82.

de conclusion. Toutefois, il conserve la même fonction juridique fondamentale : formaliser l'engagement des parties à respecter les obligations prévues dans le contrat[94].

L'assurance du procédé de cryptage requiert l'utilisation de la signature électronique dans les transactions en ligne[95]. Cette signature garantit qu'aucune partie ne puisse nier, plus tard, ni l'envoi de données ni le fait d'avoir signé ledit document[96].

2- La signature électronique

La signature électronique est bien distincte de celle manuscrite et de la signature numérisée ou scannée. La signature scannée n'est pas une preuve suffisante du consentement à une obligation[97]. Avec l'avancée considérable des technologies, en particulier de l'*Internet*[98], la signature électronique[99] constitue un procédé technique qui permet de lier des signataires identifiés à un document[100] et d'en approuver le contenu[101]. Elle doit posséder certaines caractéristiques, peu importe le niveau de la signature choisie. Il faut noter qu'à la suite de l'Union Européenne (UE), l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africain (UEMOA) et l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) se sont aussi prononcées sur la signature électronique[102]. Généralement, l'on distingue trois (3) niveaux de signature électronique[103] : simple, avancée et qualifiée.

Quant à la signature électronique simple (SES), elle est considérée comme une signature de niveau 1. Basé sur la simple dissuasion, ce niveau repose sur une authentification déclarative sans véritable contrôle. Il réunit un groupe de systèmes de signature dont l'identification, au préalable, du signataire n'est pas nécessaire. De ce fait, la sécurité juridique offerte par cette signature est très limitée.

---

[94] M. Geffray, « Le contrat électronique, un outil pour accélérer et sécuriser la signature de contrats », https://www.oodrive.com/fr/sign/blog/types-signature/contrat-electronique/, Consulté le 09/08/26 à 18h 51mn.
[95] Varonis, chiffrement PGP : description et fonctionnement, https://www.varonis.com/fr/blog/pgp-encryption, Consulté le 17/07/2026 à 21h 42m.
[96] A. Lepage, « Libertés sur Internet. Cybercriminalité », *Comm. com. électr.*, septembre 2004, p. 24 ; M-I. Cahen, Courrier électronique et vie privée, https://www.murielle-cahen.com/publications/p_courrier.asp, Consulté le 26/06/26 à 14h 52 mn.
[97] J-L. Parouty et al., « La signature électronique, contexte, applications et mise en œuvre », *Journées Réseaux (JRES)*, novembre 2003, Lilles, France, p. 11 ; P. Agosti, La signature électronique - Définitions et cas d'usage, *CR2PA et FnTC*, p. 6, https://fntc-numerique.com/upload/file/guides-fntc/LaSignatureElectronique_Definiti.pdf, Consulté le 16/08/26 à 16h 47mn.
[98] É. Drouard, « Internet et le droit à l'oubli numérique. Quels enjeux ? Quelles régulations ? », *Légipresse*, n° 272, 2010, p. 3 ; Ph. Stoffel-Munck, J.-M. Coblence et B. Tabaka, « E-commerce : nouvelles libertés et vieilles contraintes ? », *Revue Lamy droit de l'immatériel*, n° 39, 2008, p. 76.
[99] Cour cass., Arrêt rendu le 13 mars 2024.
[100] M. Nathalie, Le contrat électronique : protection du cyberconsommateur, https://wikimemories.net, Consulté le 28/07/26 à 15h 32mn.
[101] W. Fares, Signature électronique : sécurité des données, *Revue du droit marocain* n° 7, 2009, p. 3
[102] Art. 21 et suivants du Règlement 15/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 relatif aux systèmes de paiement dans les Etats membres de l'UEMOA ; Art. 82 et suivants de l'Acte uniforme OHADA portant sur le droit commercial général (AUDCG / OHADA).
[103] Art. 82 in fine, 83 et 84 de l'AUDCG / OHADA.

S'agissant de la signature électronique avancée (SEA), elle est créée par un dispositif sécurisé fondé sur un certificat numérique. Le signataire peut la garder sous sa surveillance exclusive. Elle doit satisfaire à trois (3) exigences : l'emploi d'un dispositif sécurisé[104], le contrôle exclusif détenu par le titulaire et la subordination de sa vérification à l'exhibition d'un certificat numérique. Les critères d'identification sont plus poussés. Il est recommandé lorsque les enjeux juridiques et sécuritaires relatifs aux documents signés sont importants.

Parlant de la signature électronique qualifiée (SEQ)[105], elle est proche de la signature électronique dite avancée du fait de ses critères de sécurité similaires. Cependant, elle s'en distingue par sa vérification qui repose sur l'utilisation d'un certificat qualifié. Ce certificat est une attestation numérique, donnée par une autorité de certification, associant les données de validation d'une signature à la personne physique signataire[106]. À cet effet, l'identité du demandeur doit être vérifiée en amont, en face-à-face, soit lors d'une rencontre physique, soit à distance à l'aide d'un logiciel de visioconférence. Elle constitue le haut niveau de sécurité pour la signature électronique.

On retrouve aujourd'hui plusieurs logiciels permettant d'apposer une signature électronique directement en ligne comme hors ligne. Dans le secteur de la finance numérique, certains fournisseurs ont souvent recours soit à la signature électronique avancée, soit à celle qualifiée. Elles apportent plus de garantie aux échanges financiers numériques à travers l'importance qu'elles accordent à l'identité des personnes. L'option du niveau de signature varie avec les enjeux des transactions électroniques en cours[107]. Chaque forme de signature est légale et valable devant les juridictions. La différence, entre elles, n'est donc pas d'ordre juridique mais d'ordre sécuritaire.

En effet, signer électroniquement se résume à : lire le document, cliquer sur « signer »[108], sélectionner un certificat ou l'insérer dans l'ordinateur s'il s'agit d'une clé USB (Universal Serial Bus), entrer un code et valider. Cependant, signer le portefeuille électronique ou la finance numérique correspond à cliquer sur l'option « *Entrer le mot de passe* », le saisir et valider la transaction. Un bon protocole conçu pour la signature électronique doit cumuler cinq

[104] B. Hamida, « La fiabilité de la signature électronique », *Revue du droit marocain* n° 17, avril 2011, p. 68.
[105] Art. 285 de la loi n°2017-20 du 28 avril 2018 portant Code du numérique au Bénin ; K. O. C. Dogue, « La signature électronique en droit béninois du numérique », *Bulletin ERSUMA de Pratique Professionnelle,* 2020/1, n° 29, p. 9, *Editions OHADA et CAIRN.INFO*, https://droit.cairn.info/revue-bulletin-ersuma-de-pratique-professionnelle-2020-1-page-9a?lang=fr, Consulté le 09/08/26, à 20h 02mn.
[106] A. U. Kouassi, « La valeur juridique de la signature électronique en Côte d'Ivoire », *JurisTIC-CI*, *https://www.juristic.ci/la-valeur-juridique-de-la-signature-electronique-en-cote-divoire/,* Consulté le 26/06/2026 à 21h.
[107] L. Chaix, *Le paiement mobile : perspectives économiques, modèles d'affaires et enjeux concurrentiels*, Th. de doctorat, Université Nice Sophia Antipolis, 2013, p. 117.
[108] J-L. Parouty et al., Op. Cit, p. 17 ; Signature électronique, https://formalités-administratives.oreka.fr, Consulté le 13/07/2026 à 21h.

(5) caractéristiques bien précises : authenticité[109], infalsifiabilité[110], irrévocabilité[111], non réutilisabilité[112] et inaltérabilité[113]. Dans un processus d'échanges où les acteurs ne sont pas face -à-face ou en présence physique, la connaissance précise de l'identité de chacun et l'intégrité du document numérique constituent les éléments rassurants pour la confiance[114].

Le certificat électronique contient des informations relatives à l'utilisateur comme son nom, son adresse, sa capacité, le nom du tiers émetteur du certificat, la clé publique de l'utilisateur, un numéro de série, ses dates de délivrance et d'expiration[115]. Il a la forme d'un fichier informatique, conservé éventuellement par le signataire soit sur son ordinateur soit sur son téléphone. Il peut encore prendre la forme d'un dispositif matériel, par exemple un CD-ROM (Compact Disc-Read Only Memory), une clé USB, une carte à puce avec mot de passe. La qualification est cependant valable, pour beaucoup de certificats, sur une durée de trois (3) ans[116]. Si elle n'est pas obligatoire, elle est, cependant, liée au degré de sécurisation recherché.

Toute personne qui appose sa signature et signe un document manifeste sa volonté de se voir lier par le contenu de celui-ci. La signature est donc la preuve de la manifestation du consentement de tout individu[117].

La transformation numérique qui s'accélère dans l'industrie des services financiers entraîne dans son sillage des modifications majeures dans les processus de nombreuses entreprises. Les innovations technologiques comme l'analytique avancée et l'intelligence artificielle continuent de se déployer rapidement et contribuent à l'accroissement de l'offre disponible aux consommateurs. Ce mode de fonctionnement génère des données dont la protection s'impose.

---

[109] L'identité du signataire doit pouvoir être retrouvée sans ambiguïté et de manière certaine. La signature est unique et personnelle. Elle est rattachée et est propre à un individu pour des raisons de preuve. L'authenticité permet de vérifier l'identité de l'émetteur et de garantir la provenance de la donnée.

[110] Les informations de la signature électronique doivent être personnelles et spécifiques. Personne ne doit pouvoir falsifier la signature électronique d'une autre personne sans pouvoir être détectée. La signature électronique est mise au point de sorte qu'on peut la reconnaître et la distinguer des autres signatures qui lui ressemblent. Cela permet de confondre et d'identifier les individus mal intentionnés.

[111] Selon l'irrévocabilité de la signature électronique, il faut retenir qu'aucune contestation possible ne sera admise pour le signataire.

[112] À travers la non réutisabilité de la signature électronique, il faut noter qu' une même signature électronique ne peut être utilisée pour deux documents distincts. Une signature électronique est valable pour un seul document. Ce faisant, il est impossible de la déplacer sur un autre document.

[113] Une fois le document signé, il n'est plus possible de modifier ni la signature ni le contenu du document. Le document devient donc inaltérable.

[114] Th. Piette-Coudol, *Echanges électroniques – certification et sécurité*, Paris, Editions Litec, 2000, p. 15.

[115] A. Lucas et al., *Droit de l'informatique et de l'Internet*, PUF, Coll. Thémis, Paris, 2001, p. 682.

[116] Th. Piette-Coudol, *Echanges électroniques – certification et sécurité,* Paris, Ed. Litec, 2000, p. 33.

[117] D. Poulin, É. Labbé,et al. (Sous dir.), *Guide juridique du commerçant électronique*, Éd. Thémis, 2004, p. 145. ; Fr. Jacquot et B. Weitze, *Guide juridique du commerçant électronique*, 2001, p. 204 ; A. Bamidé, « La preuve du paiement », https://aurelienbamde.com/2022/10/25/la-preuve-du-paiement/, Consulté le 22/06/26 à 11h 47mn.

B- La protection consolidée des données électroniques

L'alimentation de l'intelligence artificielle requiert d'importantes quantités de données dont celles personnelles et celles non personnelles ; en témoigne la relation cruciale entre les données et l'intelligence artificielle. En effet, l'intelligence artificielle requiert de grandes données pour l'entraînement et l'amélioration de ses algorithmes d'une part et l'alimentation de ses systèmes de production d'autre part. Les données s'avèrent indispensables pour le développement et l'utilisation de l'intelligence artificielle. Toutefois, il en résulte une question nodale liée à la préservation de la vie privée et au secret des données. Cela justifie l'importance qu'il convient d'accorder aux données depuis les stades de leur collecte à leur stockage, en passant par leur traitement. Elles doivent être protégées contre l'usage abusif et les accès non autorisés. Cette protection requiert une attention spécifique des données aussi bien personnelles[118] (1) que non personnelles (2).

1- La protection avérée des données personnelles

Les données personnelles[119] font référence aux données nominatives[120]. Elles traduisent les informations qui permettent d'identifier directement une personne[121]. À l'opposé des données à caractère personnel, les données personnelles sont restrictives[122] du champ d'application des données de l'identification de la personne[123]. Les données personnelles regroupent les données relatives aux moyens de paiement telles que le relevé d'identité postal ou bancaire, numéro de la transaction, ou encore le numéro du chèque ou de la carte bancaire[124]. Le développement rapide de l'*Internet*[125] et, surtout, du commerce électronique[126] a fait prendre conscience aux individus ainsi qu'aux pouvoirs publics du danger que représente cette activité pour les données personnelles[127]. Le danger devient imminent lorsqu'il s'agit de la divulgation des données[128] ou leur déformation ou traitement ou encore l'extorsion de la finalité pour

[118] I. Coulibaly, *La protection des données à caractère personnel dans le domaine de la recherche scientifique*, Th. de doctorat en droit privé, Université de Grenoble, 2011, p. 244..
[119] A. Lucas, J. Deveze et J. Frayssinet, *Le droit de l'informatique et de l'Internet*, PUF, 2001, p. 77.
[120] E Djombi Desmond André, « La protection des données nominatives de l'internaute en droit camerounais », *Mosaïque / Revue panafricaine des sciences juridiques comparées*, n°7, 2022, p. 70.
[121] I. Coulibaly,Op. cit. p. 10.
[122] P. Assane Touré, *Le traitement de la cybercriminalité devant le juge : L'exemple du Sénégal,* L'Harmattan, 2014, p. 265.
[123] I. Coulibaly, op. cit., p. 10.
[124] F. Z. Boulaich Bayssa, *Les prestations financières en ligne*, Th. de doctorat en droit, Université Panthéon Sorbonne - Paris 1, 2012. Français, p. 341.
[125] V. Sédallian, *Droit de l'Internet*, Collection AUI, 1997, p. 120.
[126] Th. Verbiest, *Le nouveau droit du commerce électronique : la loi pour la confiance dans l'économie numérique et la protection du cyberconsommateur*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 113-114.
[127] W. Jarraya, *La protection des données personnelles dans le commerce électronique - Rapport de recherche*, Faculté de droit de Sfax, 2013, p. 7.
[128] A. Ouattara, Pourquoi se doter d'une loi de protection des données personnelles ?, https://www.afapdp.org, Consulté le 13/07/2026 à 18h 42mn.

laquelle elles ont été collectées[129]. Dans cette optique, la garantie doit être donnée par les e-commerçants que les traitements qu'ils effectuent sont conformes aux exigences légales et réglementaires et assurent le respect des droits des personnes concernées. Cependant, la préservation des données personnelles, produites par la sagacité de l'IA, illustre une limite de celle classique. Sous l'impulsion des TIC constituées des réseaux sociaux, des capteurs, des matériels connectés et interconnectés ainsi que des applications mobiles[130], le monde est en révolution exponentielle[131]. Cela justifie la facilité de la collecte d'importantes données privées. L'usage actuel de ces données a dépassé celui classique. Il s'agit plutôt de l'usage stratégique pour l'individualisation des services, la dévaluation des risques, la publicité orientée, etc. Il en résulte d'importants et majeurs défis de sécurité que soulève la collecte actuelle des données privées[132].

L'implication de l'IA est importante dans les activités de la collecte à la conservation, en passant par l'analyse et l'usage. Le but de cette implication est l'amélioration des offres de produits et services, l'efficience des activités et la prise de décisions appropriées. En raison de l'accroissement de l'essor technologique ayant pour corollaire une révolution exponentielle du monde, l'IA a innervé l'imaginaire et le langage du commun des mortels. Cela présente d'énormes conséquences sur la sécurité des données privées et par ricochet de la vie privée. Sous l'impulsion de l'IA, la production des données est énorme et à travers plusieurs mécanismes dont la plupart échappent non seulement au contrôle des sujets mais également à l'expression de leur consentement.

A travers l'IA, c'est la mise en application des théories et techniques pour concevoir des machines susceptibles de répondre à l'image de l'intelligence humaine et d'accomplir des tâches parfois complexes dont la réalisation de certaines était jadis réservée à une intelligence naturelle voire surnaturelle. Avec l'IA, l'exécution des programmes échappent à la volonté de l'être humain ainsi qu'à son contrôle. En dépit de leur conception par l'humain, l'IA exécute des programmes ou systèmes dont les activités et formes de pensée tendent à s'émanciper et à s'affranchir du carcan et du joug classiques.

---

[129] J. Rochfeld (sous dir.), *Les nouveaux défis du commerce électronique*, LGDJ Lextenso éditions, 2010, op. cit., p. 55.
[130] L. Grynbaum, C. Le Goffic et L. Morlet-Haïdara, *Droit des activités du numérique*, Dalloz, 2ème édition, 2023, p. 39.
[131] R. Zambrano, R. K. Seward et P. Sayo, Libérer le potentiel révolutionnaire de la technologie des chaînes de blocs pour le développement humain, *Centre de Recherches pour le Développement International*, 2017, p. 61
[132] M. Bouteille-Brigan, Intelligence artificielle et droit : entre tentation d'une personne juridique du troisième type et avènement d'un « transjuridisme », *Lextenso - Actu-juridique.fr, NTIC / Médias / Presse*, https://www.actu-juridique.fr/ntic-medias-presse/intelligence-artificielle-et-droit-entre-tentation-dune-personne-juridique-du-troisieme-type-et-avenement-dun-transjuridisme/, Consulté le 28/07/26 à 09h 32mn.

L'analyse des données personnelles s'avère indispensable pour enregistrer des données privées de ses clients et de toute personne ayant consulté son site. A ce titre, l'e-commerçant est investi de la fonction de responsable de traitement[133]. Chacun perd progressivement le monopole sur ses données personnelles. Le comble est que chacun ignore l'usage et la finalité de ses données. Les collecteurs de données doivent prendre des dispositions pour assurer aux données collectées, l'usage selon l'éthique et la responsabilité. Conformément au cadre juridique en vigueur, ils doivent garantir, aux citoyens, leur protection contre les risques du mauvais usage. Aussi est-il[134] astreint aux obligations de l'analyse des données privées qu'il initie dans l'accomplissement de son activité[135]. A cet effet, il doit, en amont, faire une déclaration auprès de l'Autorité nationale de régulation dans l'Etat où il est établi et mène ses activités aux fins d'obtenir un récépissé. A la suite de cette formalité de déclaration, le responsable de traitement doit respecter les formalités nécessaires à l'analyse des données personnelles conformément au cadre juridique approprié. Les conditions d'un traitement légal sont, entre autres, le recueil du consentement de la personne concernée, le respect des finalité objet du traitement, et le respect des durées de conservation[136]. L'analyse des données privées est considérée comme légitime si la personne concernée ou partie prenante donne expressément son consentement[137]. Ainsi, pour légitimer son traitement, le e-commerçant doit d'abord recueillir le consentement du consommateur. On peut estimer que la partie prenante octroie son consentement lorsqu'elle coche la case correspondante à l'acceptation de sa part.

L'analyse des données doit se faire de manière licite et loyale. Le responsable de traitement respecte scrupuleusement les finalités prévues pour le traitement. À ce titre, les données recueillies doivent être appropriées, pertinentes et réalistes conformément aux finalités déterminées. Grâce aux données collectées dont les atouts sont immenses, les entités privées et publiques planifient les décisions de façon éclairée tout en ciblant des consommateurs. Le point focal de la préservation des données personnelles reste la personne physique concernée. Pour une maîtrise des données privées par cette personne, des droits lui ont été reconnus par le législateur. Le responsable chargé du traitement doit lui assurer le respect de l'exercice de ces

[133] F. Z. Boulaich Bayssa, op. cit., p. 345.
[134] D. Poulin et autres, *Guide juridique du commerçant électronique*, Thémis, Montréal, 2001, p. 156.
[135] Bruxelles, 15 mars 2007, *D.C.C.R.*, 2007, p. 45, note J. Dewez ; Bruxelles, 13 septembre 2005, *D.C.C.R.*, 2006, p. 86 ; Comm. Bruxelles, 27 novembre 2006, *Dr. Banc. Fin.*, 2006, p. 137. Voy. aussi Bruxelles, 19 juin 2008, D.A.O.R., 2009/90, p. 167, note A. Vandoolaeghe, *R.D.C.*, 2010, p. 117, note M. Delierneux et J.-P. Buyle ; Bruxelles, 10 mars 2009, D*r. Banc. Fin.*, 2009, p. 173, note R. Steennot.
[136] W. Jarraya, op. cit., p. 13.
[137] Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *J.O.C.E. L* 281, 23 novembre 1995 et directive 97/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications, J.*O.C.E. L,* 30 janvier 1998, p. 24.

droits qui sont classés en deux (2) catégories : droits non protégés et droits fortement protégés. D'abord, il s'agit des droits dont l'exercice ne requiert aucune condition particulière de la personne concernée. Celle-ci ignore la nature et l'exactitude des données traitées. Il s'agit du droit à l'information, du droit d'accès et du droit à la rectification. Ensuite, cette seconde catégorie de droits requiert la maîtrise totale du traitement par la personne concernée. L'exercice de ses droits est en principe soumis à des conditions. En raison de ses droits, elle peut s'opposer au traitement, demander l'effacement de ses données, porter ses données traitées et demander à se faire oublier.

Toute personne concernée est en droit d'obtenir chez le responsable de traitement une copie des données faisant l'objet du traitement dans un format électronique structuré qui est couramment utilisé et qui permet la réutilisation de ces données par la personne concernée. Il s'agit là du droit consacré à la portabilité et à la récurrence des données qu'on retrouve souvent dans les législations nationales.

Le droit à l'oubli numérique[138] consiste en la désindexation ou à la suppression de la liste des résultats affichés à la suite d'une recherche à partir du nom d'une personne, des liens vers les pages web. Il traduit la possibilité donnée à chacun de contrôler son parcours numérique et de suivre sa vie virtuelle, qu'elle soit publique ou privée.

Les consommateurs interagissent quotidiennement en fournissant une multitude de données personnelles dont les données financières à travers les paiements électroniques. Aussi méritent-elles une protection particulière compte tenu des conséquences dramatiques que leur violation pourrait leur causer.

2- La protection consolidée des données non personnelles

Si préserver les données personnelles[139] importe pour protéger la vie privée[140], soulignons que la réglementation des données non personnelles s'avère indispensable. Même si toutes les informations d'ordre privé ne sont pas systématiquement des données à caractère personnel[141], il convient de retenir que la vie privée[142] transcende les données à caractère personnel[143]. La réglementation des données non personnelles se justifie par les enjeux

[138] CJUE, Arrêt du 13 mai 2014, Google Spain, C-131/12, EU : C : 2014 : 317.
[139] O. Tambou, *Manuel de droit européen de la protection des données à caractère personnel*, Larcier, 2020, p. 21, E. Cauvin, *« Données personnelles, la métamorphose »*, *RLDI*, n° 59, avril 2010, 1967, p. 85.
[140] E Dewedi, *Op. cit.*, p. 66.
[141] C-A. Vaz-Fernandez, *Big data et intelligence artificielle au service de la sécurité intérieure en France*, L'Harmattan, Paris, 2020, p. 93.
[142] M. Kirby, « La protection de la vie privée et des droits de l'homme à l'ère du numérique », in UNESCO, *Les droits de l'homme dans le cyberespace, Economica, 2005, p. 11 ; Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'IA et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, CM 2024- 52-final*, 17 mai 2024.
[143] J. Thery et I. Falque-Pierrotin, *Internet et les réseaux numériques : étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 2 juillet 1998*, La Documentation française, Paris, 1998, p. 15.

collectifs de la société. Il en résulte l'importance de connaître la finalité des données non personnelles notamment celles qui sont utilisées pour alimenter les algorithmes dits apprenants ou assistants pour l'atteinte des objectifs. Il doit être aussi exigé de ces données non seulement la qualité mais également la pertinence et l'absence de biais. En effet, s'il y a imperfection dans ces données qui servent à l'alimentation des algorithmes de l'IA, ceux-ci risquent de reproduire, à l'infini, des biais et des discriminations qui découlent des données contribuant à leur apprentissage. Il doit être également exigé la traçabilité de l'origine de ces données. Cela répond à l'impératif de l'enregistrement des données utilisées dans l'alimentation des algorithmes d'apprentissage.

Selon la finalité des données non personnelles dans l'apprentissage des algorithmes de l'IA, il faut noter l'impératif de leur traçabilité et de l'absence de leurs biais. En outre, il convient d'exiger de l'utilisateur des données, des informations requises et la transparence nécessaire, sur la diversité et la substance des données fournies au service des algorithmes d'apprentissage de l'IA. Subséquemment, il importe de faire d'audit sur le système implémenté de l'IA conformément, d'une part, au cadre juridique en vigueur et, d'autre part, au respect des droits de la propriété intellectuelle[144] et du secret professionnel des gestionnaires du portefeuille électronique.

De nos jours, l'IA est en vogue et en pleine expansion. Progressivement, elle s'installe et prend de grandes proportions, parfois en complément ou en substitution de l'être humain. Elle confirme à ce dernier son utilité d'accomplissement de certaines tâches avec courage et rectitude d'exécution des consignes. Ce faisant, elle doit nous préoccuper parce que son émergence crée des problèmes sociaux dont les approches de solutions requièrent également la conception d'un cadre juridique approprié et opérationnel. Le cadre juridique existant ne consacre encore aucune personnalité juridique à l'IA. Cela soulève la question majeure de la responsabilité de l'IA ou de la titularité des droits de l'IA[145]. En cas de préjudice, la responsabilité incombe, non pas au constructeur mais à l'utilisateur final de l'IA.

---

[144] J. Larrieu, Robot et propriété intellectuelle, Dalloz IP/IT, 2016, p. 291 ; V. SERFATY, Les productions de l'intelligence artificielle générative et le droit d'auteur : état des questions et perspectives : Comm. com. électr. sept. 2023, n° 9, étude 17.

[145] G. Loiseau et G. Bourgeois, « Du robot en droit à un droit des robots », *JCP G*, 2014, n° 1231 ; G. Courtois, « Robots intelligents et responsabilité : quels régimes, quelles perspectives ? », *Dalloz IP/IT*, 2016, p. 287 ; E. Mendoza-Caminade, « Le droit confronté à l'intelligence artificielle des robots : vers l'émergence de nouveaux concepts juridique », *D.*, 2016, p. 445 ; H. Jacquemin et J.-B. Hubin, « Aspects contractuels et de responsabilité civile en matière d'intelligence artificielle », in H. Jacquemin et A. de Streel (dir.), *L'intelligence artificielle et le droit*, Larcier, coll. du CRIDS, 2017, p. 73 ; L. Godefroy, « Les algorithmes : quel statut juridique pour quelles responsabilités ? », *CCE*, n° 11, novembre 2017, étude 18 ; M. Monot-Fouletier et M. Clement, « Véhicule autonome : vers une autonomie du régime de responsabilité applicable ? », *D.*, 2018, p. 129 ; S. Dormont, « Quel régime de responsabilité pour l'intelligence artificielle », *CCE*, 2018, étude 19 ; G. Loiseau, « Les responsabilités du fait de l'intelligence artificielle », *CCE*, n° 4, avril 2019, comm. 24 : C. Lachieze, « Intelligence artificielle :

L'IA constitue une marche irréversible. Il faut s'y accommoder. Les juristes doivent déjà commencer par l'intégrer dans les programmes de formation, de communication et de sensibilisation. Cela suppose qu'ils s'y intéressent personnellement. Les entreprises et entités publiques doivent être sensibilisées afin de savoir que les systèmes et programmes IA doivent respecter l'éthique et le cadre juridique pour la collecte, le traitement ainsi que l'usage et la conservation des données des sujets avec lesquels certaines relations ont été établies. Dès qu'il y a violation, ces entités privées et publiques doivent faire l'objet des poursuites judiciaires appropriées. A cet égard, l'Union européenne, avec l'AI Act[146], pose les bases d'un cadre législatif pionnier pour la régulation de l'IA soucieux des droits fondamentaux des individus, tout en encourageant l'innovation responsable et la collaboration entre acteurs publics et privés[147]. Aussi le cadre juridique doit-il être dynamique et intégrer les réalités de l'expansion de l'IA est des mesures coercitives de son application pour tous.

L'essor de l'IA a un véritable impact sur l'environnement social qui, par ricochet, est en pleine mutations et innovations. L'accroissement de la concurrence opposant les divers acteurs[148] de la dématérialisation du marché ainsi que de l'information et de la communication, de l'électronisation de la monnaie[149], de la digitalisation et de l'évolution vertigineuse des réalités environnementales justifient l'irréversibilité des changements sociaux. Son immersion dans les activités financières[150] marque l'amorçage de la refonte des entreprises et de leurs mutations radicales. Elle s'illustre par son importance comme un levier de performance et un indicateur de développement.

Il faut intégrer au cadre juridique, l'encadrement du fonctionnement des algorithmes apprenants de l'IA pour le rendre plus transparent et intelligible. Cet encadrement doit insister sur le caractère loyal des données utilisées par les algorithmes d'apprentissage, l'absence de biais et leur auditabilité. Cela permet de savoir le type d'interlocuteur en face : s'il s'agit d'une personne humaine ou d'un objet c'est-à-dire d'une IA conversationnelle. Dès que le Turing[151]

---

quel modèle de responsabilité ? », *Dalloz IP/IT*, 2020, p. 663 ; F. G'Sell, « Vers l'émergence d'une "responsabilité numérique" ? », *Dalloz IP/IT*, 2020, p. 153.

[146] Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL_202401689, Consulté le 10/08/26 à 22h 42mn.

[147] Guide professionnel AFG / Utilisation responsable de l'IA – Janvier 2025, p. 2.

[148] L. Chaix, op. cit., p. 35 ; D. Bounié et S. Soriano, « La monnaie électronique Principes, fonctionnement et organisation », *Les Cahiers du numérique*, 2003/1 Vol. 4, pp. 72.

[149] F. D. Donfack, « Les régimes juridiques du mobile money et du mobile banking dans la zone CEMAC », *Ohadata* 18-26, p. 2 ; N. Mayifula, « Le mobile money dans la zone UEMOA aperçu du cadre juridique et réglementaire », https://www.mayifuilaesquire.com/post/le-mobile-money-dans-la-zone-uemoa-aper%C3%A7u-du-cadre-juridique-r%C3%A9glementaire, Consulté le 17/06/2026 à 19h 48mn.

[150] K. N. Adjayi, *Le droit de l'économie numérique en République Démocratique du Congo à la lumière des expériences européennes et Françaises*, Th. de Doctorat, Université Panthéon-Sorbonne- Paris 1, 2017, p. 16.

[151] A. M. Turing, Computing machinery and intelligence, *Mind 49*, 1950, p. 436,

sera une formalité pour les IA, leur mythe de se faire considérer par leur utilisateur comme un humain tomberait.

Il importe aussi d'affiner l'intelligibilité et l'applicabilité des modèles d'IA et le statut des interfaces utilisateurs. La compréhension du fonctionnement de l'IA s'avère indispensable. Il peut être exigé que l'utilisateur dispose d'un outil de visualisation susceptible de l'aider à apprécier les perspectives et ressorts de fonctionnement des algorithmes dont il doit faire usage. Le cas échéant, il pourra être contraint à soumettre les algorithmes à de multiples et multiformes tests de configuration.

L'exigence sur l'intelligibilité de l'IA corrobore avec la loyauté et la bonne foi qui doivent fonder le fonctionnement des algorithmes de l'IA. Il en va ainsi de l'une des recommandations formulées par le Conseil d'Etat en France à travers son "*Rapport annuel sur le numérique et les droits fondamentaux*"[152]. La fonction des algorithmes doit être fidèle au service recommandé par son utilisateur afin de mieux situer la responsabilité en cas de dommages. De la sorte, le service des algorithmes ne doit être ni altéré ni détourné à d'autres fins non conformes à la demande de l'utilisateur.

En référence aux recommandations de la CNIL et du rapport de Cédric Villani[153], l'audit des résultats fournis par les algorithmes apprenants s'impose ; en témoigne l'autonomie de leur spécificité à produire des modes de fonctionnement. De façon régulière, il faut inspecter les algorithmes à travers des contrôles ex/ post fondés sur des tests inopinés administrés sur des profils fictifs. Il en résulte l'impératif de l'encadrement sur le caractère loyal des données utilisées par les algorithmes d'apprentissage, l'absence de biais et leur auditabilité.

La responsabilité de l'utilisateur de l'IA est un enjeu majeur. Cela permet de respecter le principe d'immutabilité de l'être humain chargé de prendre des résolutions relatives aux activités de l'IA. Tout utilisateur d'IA doit assumer la responsabilité du fait de l'IA. Cela se justifie déjà par la consécration par le RGDP du droit individuel qui s'affranchit des décisions établies entièrement sur le fondement des traitements automatisés[154].

Tenant compte de la diversité des domaines concernés par l'usage de l'IA et leur réceptivité, il est utile de prévoir divers dispositifs pour garantir l'intervention humaine à tous

https://courses.cs.umbc.edu/471/papers/turing.pdf, Consulté le 23/05/26 à 11h 29mn.

[152] Conseil d'État français - Direction des affaires juridiques, « 50 propositions pour mettre le numérique au service des droits individuels et de l'intérêt général », https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/le-numerique-et-les-droits-fondamentaux, Consulté le 101/08/26 à 22h 42mn.

[153] C. Villani, *Donner un sens à l'intelligence artificielle : pour une stratégie nationale et européenne*, Rapport, mars 2018, p. 143.

[154] Rectificatif au règlement UE 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *JOUE L*127 2, 23/05/2026.

les niveaux du processus de décision (human-in-the-loop, ou HITL), l'opportunité de l'être humain de s'employer activement dans l'édification du système afin de s'assurer de son bon fonctionnement (human-on-the-loop, ou HOTL). De même, la supervision humaine de l'IA (human-in-command, ou HIC) doit être une préoccupation majeure. L'effectivité de l'encadrement doit illustrer l'exigence de la traçabilité de l'intervention humaine garantissant que l'implémentation de la fonction de la machine relève bien de l'être humain. Il doit également prévoir l'intervention humaine pour toute action de validation, de modification ou de rejet de toute préconisation des algorithmes.

II-L'EVANESCENCE DE LA SECURITE JURIDIQUE DU PORTEFEUILLE ELECTRONIQUE A L'ERE DE L'IA

L'expansion fulgurante de l'intelligence artificielle engendre un impact d'une part, sur la vie quotidienne en société et d'autre part, sur l'éthique et l'économie. Pendant ces dernières années, les outils de l'intelligence artificielle ont emballé un public large à travers divers usages et plusieurs domaines notamment la gestion du portefeuille électronique en lien avec l'e-commerce.

Nonobstant les nombreux atouts et tribulations de l'intelligence artificielle, il faut souligner également son adoption par de nombreux cybercriminels aux fins de la création perpétuelle d'attaques plus sophistiquées qui leur permettent d'échapper au processus de détection. À la quête des vulnérabilités et des mouvements latéraux, les cybercriminels de nouvelle génération développent d'importants logiciels malveillants. Il convient de noter qu'à l'ère de l'IA, la sécurité du portefeuille électronique est fortement éprouvée à travers les menaces tant accidentelles qu'artificielles. Il en résulte que l'environnement numérique présente sur le portefeuille électronique diverses menaces potentielles dont les unes sont d'ordre technologique (A) et d'autres sont du ressort des cybercriminels (B) .

A- Les menaces d'ordre technologique de l'environnement numérique

Les risques d'ordre technologique relèvent d'une défaillance de l'arsenal numérique utilisé pour les transactions liées au portefeuille électronique. Compte tenu de leur caractère potentiel, ces risques conduisent à l'incapacité d'effectuer des opérations[155] en raison de leurs implications tant pour les agents que les clients et les prestataires. Ces risques découlent de défaillances tant logicielles (1) que matérielles (2).

[155] M. Rees, « Huit pirates inculpés pour casser 45 millions de dollars », http://www.pcinpact.com/news/79647-huit-pirates-inculpes-pour-casse-45-millions-dollars.htm, Consulté le 31/07/26 à 05h 48mn.

1- Les défaillances logicielles de l'environnement numérique

Les problèmes logiciels sont inhérents à tout système technique. Plusieurs causes potentielles justifient l'émergence des défaillances logicielles. Ce sont notamment les bugs, les mauvaises procédures de mise à jour et la qualité de la maintenance. Il existe également certaines exigences d'ordre technologique pour répondre à l'évolution exponentielle au quotidien de l'IA. Lorsque l'IA est au service de l'humanité, elle constitue un outil très fantastique. Toutefois, lorsqu'elle s'est emparée de mauvaises mains, son usage peut être destiné à des fins non indiquées, notamment celles criminelles ou l'organisation de la désinformation[156]. En outre, l'essor des progrès technologiques fondées sur l'IA a pour corollaire l'accroissement de leurs potentiels usages dont certains à des fins moins vertueuses[157].

Généralement, les systèmes ne sont pas souvent disponibles et ceux existants ne font pas l'objet d'une maintenance adéquate. Subséquemment, soit certains prestataires ne peuvent pas satisfaire convenablement leurs clients, soit certains clients ne peuvent avoir accès à leurs fonds afin d'effectuer des transactions lorsqu'ils en ont besoin. Il peut en découler une perte d'activité pour le prestataire de service financier numérique et un préjudice significatif à sa réputation[158]. L'incapacité d'effectuer une transaction en raison d'une défaillance du réseau ou du logiciel génère des comportements risqués chez des clients.

Premièrement, la fréquence des pannes peut pousser les clients à laisser par exemple de l'argent, leur code ou même leur téléphone aux détaillants afin que ceux-ci leur effectuent la transaction une fois le réseau rétabli. Ces pratiques courantes existent surtout dans les rases campagnes où la présomption de confiance prévaut encore. Or, les risques de ces pratiques courantes sont énormes. Pour y remédier, seuls certains clients bien avertis procéderont au changement du code associé à leur téléphone.

Deuxièmement, les pannes de réseau occasionnent l'interruption ou l'inachèvement des transactions. Cela se produit par exemple lorsqu'un client effectue un transfert de fonds et que le réseau interrompt l'opération avant que les fonds ne soient crédités sur le compte du bénéficiaire. Les fonds transférés peuvent être bloqués dans un « vide technique » entre le porte-monnaie de l'expéditeur et celui du bénéficiaire. Dans ce cas, aucune des deux (2) parties ne

[156] C. Deluzarche, « *Les 20 menaces les plus dangereuses de l'intelligence artificielle* », *Futura-Sciences*, 2023, https://www.futura-sciences.com/tech/questions-reponses/intelligence-artificielle-20-menaces-plus-dangereuses-intelligence-artificielle-14343/, Consulté le 29/07/26 à 10h 50mn.

[157] L. Griffin a mis en place, avec ses collègues, une compilation d'une vingtaine d'activités réputées illégales qui sont commises par l'IA, https://www.futura-sciences.com/tech/questions-reponses/intelligence-artificielle-20-menaces-plus-dangereuses-intelligence-artificielle-14343/, Consulté le 29/07/26 à 10h 51mn.

[158] F. Z. Boulaich Bayssa, op. cit., p. 149 ; Cass. civ 1ère, 8 nov 1989, comm. C. Gavalda, *D.* 1990, p 369.

peut accéder au fonds jusqu'à ce que le réseau fonctionne de nouveau et que la transaction entamée puisse être achevée.

Troisièmement, il est possible que les utilisateurs perdent temporairement l'accès à leurs fonds, par exemple au solde de leur porte-monnaie ou qu'ils n'aient plus la capacité d'effectuer des virements ou des retraits. Cela constitue un préjudice évident pour tout client ayant un besoin urgent de liquidité.

Pour finir, l'insuffisance de la fiabilité du réseau ou de la plate-forme peut avoir une autre conséquence. En effet, les utilisateurs peuvent ne pas recevoir de confirmation au moment où ils effectuent des transactions. Dans le doute, l'utilisateur pourrait envoyer les fonds de nouveau à travers une relance de la requête précédente. Il risque malheureusement d'être facturé deux (2) fois pour la même transaction et devra s'en remettre à la bonne volonté du bénéficiaire pour la restitution de la somme perçue par erreur dans la mesure où l'expéditeur ne connaît pas la procédure établie par son opérateur pour corriger les transactions erronées ou si le retrait a déjà été effectué.

Aussi, tous ces risques peuvent-ils être causés par l'insuffisance des capacités de la technologie pour gérer la demande, entraînant des files d'attentes dans le système. Dans le fonctionnement des services financiers numériques, de nombreux systèmes interconnectés sont impliqués[159]. Une panne à tout point de la chaîne peut entraîner un retard de la transaction et par la suite, occasionner un retard de réception du message de confirmation sur l'appareil du client. Par conséquent, le client et l'agent ignorent l'achèvement ou non de la transaction.

Il n'est pas réaliste de penser qu'un système peut être toujours disponible. Toutefois, les interruptions de service peuvent être minimisées en employant de bonnes et rigoureuses pratiques. En plus des défaillances logicielles, l'on constate aussi des défaillances matérielles.

2- Les défaillances matérielles de l'environnement numérique

Les défaillances matérielles traduisent l'incapacité à effectuer une transaction en raison d'un problème ou d'une panne des appareils physiques, notamment les GAB (Guichet Automatique de Billet), les dispositifs du PDV (Point De Vente), les appareils mobiles, les serveurs de back-office et les composantes de l'interconnexion des réseaux. Elles peuvent s'illustrer par une défaillance de l'appareil même ou une défaillance de sa connexion au logiciel dorsal.

L'on constate qu'il s'agit d'appareils physiques dont le fonctionnement nécessite l'usage de l'électricité. Par conséquent, les coupures de courant peuvent représenter un

[159] M. Edderouassi, *Le contrat électronique International*, Th. de doctorat en droit, Université Grenoble Alpes, 2017, France, p. 188 ; F. Z. Boulaich Bayssa, op. cit., p. 315.

problème majeur. Dans plusieurs pays en développement, l'électricité est souvent fournie par une structure extérieure aux entreprises. Certaines entités professionnelles, privées et publiques, ainsi que les ménages ont recours à ce service externe pour leur accès à l'électricité. Cependant, cette entreprise est confrontée à un réel problème d'efficacité. Ayant le monopole de cette activité, c'est à elle seule que revient la charge d'alimenter tout le pays en électricité. Les délestages électriques font souvent de très nombreuses victimes et des dégâts énormes. Parfois, sans aucun avertissement et sans aucune excuse venant de leurs auteurs, ces délestages peuvent durer des heures voire des jours. En l'espèce, plus d'une trentaine de pays africains dont l'Afrique du Sud et le Nigéria subissent les affres de ces coupures intempestives de l'électricité[160].

Étant submergée par les demandes d'accès à l'électricité, l'entreprise ne peut assurer efficacement ses fonctions. Le délestage électrique représente l'action de suspendre volontairement et temporairement la fourniture d'électricité pour une partie des utilisateurs dans une zone géographique précise afin d'éviter la saturation de l'alimentation électrique. D'abord, cette action met à mal l'activité des services numériques financiers se trouvant dans les zones géographiques ciblées. Ensuite, cette action met également en difficulté ceux qui tiennent les points de vente. Les coupures d'électricité agissent sur le réseau puis empêchent les clients d'initier des transactions au moment souhaité et d'avoir accès à leur compte mobile. L'on en déduit que ces coupures créent des difficultés de connectivité au réseau.

En général, de nombreux États africains ont encore besoin d'investissements dans les infrastructures physiques. Beaucoup de marchés sur le continent n'ont pas une couverture suffisamment étendue. Les réseaux des TIC disponibles ne pratiquent pas un prix attractif ou n'atteignent pas le niveau requis pour la qualité des prestations. L'accès à l'*Internet* par exemple reste encore un luxe de sorte que tout le monde ne peut se l'offrir compte tenu non seulement de la disponibilité mais aussi du coût. Or, l'utilisation de certains services financiers numériques nécessite l'usage d'une connexion *Internet*. Une panne d'*Internet*, de grande importance, a frappé et apitoyé les citoyens de nombreux pays africains suite à une coupure ayant touché deux câbles optiques sous-marins le 18 mai 2024. Elle a eu pour conséquences les aléas de la connexion dans les Etats alimentés par ces deux câbles[161]. Aussi, existe-t-il un autre risque pouvant affecter les serveurs qui hébergent les applications liées à la gestion du portefeuille électronique qu'il convient d'évoquer. Il s'agit des sinistres. En effet, le sinistre est un

[160] A. Harding, « Délestage en Afrique du Sud : Les racines du problème d'électricité d'Eskom », *BBC News*, Johannesburg, https://www.bbc.com/afrique/region-65690542, Consulté le 29/07/26 à 17h 03mn.
[161] J. Kiriungi, « La vulnérabilité de l'internet en Afrique et comment y remédier », *BBC News*, Nairobi, https://www.bbc.com/afrique/articles/cv29ggwgw5ko, Consulté le 29/07/26 à 17h 11mn.

événement catastrophique naturel en l'occurrence les incendies, les inondations qui occasionnent des pertes et des dommages. La survenance de sinistres peut provoquer des défaillances catastrophiques des principaux serveurs en les détruisant par exemple. Un tel fait va occasionner une interruption des services empêchant les consommateurs d'effectuer une quelconque opération.

A l'ère de l'IA, les défaillances matérielles affectent le bon déroulement de l'activité de finance numérique et peuvent entraîner un risque de réputation pour la gestion du portefeuille électronique et des pertes financières à l'encontre de tous les acteurs du secteur. En conséquence, cela affecte les clients ainsi que les agents qui deviennent inactifs et sont dans l'incapacité d'effectuer des opérations. Les défaillances, tant logicielles que matérielles, constituent des opportunités pour les fraudeurs qui s'en servent pour réaliser des transactions non autorisées. Il en découle l'émergence des menaces humaines sur le portefeuille électronique à travers les cyberrisques.

B- Les cyberrisques du portefeuille électronique à l'ère de l'IA

Les cyberattaques constituent le nerf de la guerre numérique[162]. La délinquance informatique ou délinquance numérique[163] est d'abord un risque malheureusement célèbre lié à la finance numérique. Ensuite, elle constitue une cause de grandes inquiétudes chez les marchands de services financiers numériques ainsi que chez les clients détenteurs de portefeuilles numériques. Elle traduit un acte de malhonnêteté dont le but est d'obtenir un avantage non mérité tout en nuisant, en même temps, à autrui[164]. Mieux, il s'agit d'une tromperie qui est commise délibérément afin de tirer un gain soit illégitime soit illégal au détriment d'une autre personne. *Internet* est devenu le plus grand terrain favorable à la chasse des criminels. Ceux-ci font toujours recours aux méthodes plus réfléchies afin de dérober le maximum d'argent aux internautes. Ces fraudes aboutissent souvent en raison des failles dans la sécurité des modes de paiement électronique et qui freinent l'essor du commerce électronique. Il est impossible en effet de prévoir une économie mais surtout une économie numérique sans sécurité.

Dans le cadre de la finance numérique, les utilisateurs du portefeuille numérique sont exposés à plusieurs risques émanant parfois des mandataires des services financiers numériques et de leurs comparses. Il s'agit d'abord des agents et de leurs comparses (1) et ensuite de

[162] E. Aguilar, Op. cit., p. 24.
[163] M. Quemener, « La police judiciaire pourra avoir recours à un cheval de Troie », http://m.journaldunet.com/journaldunet/solutions/dsi/myriam-quemener-la-loi-francaise-contre-la-cybercriminalite.shtml, Consulté le 13/07/26 à 21h 38mn.
[164] C. Rosé et J-M. Lamère, *Menaces sur les autoroutes de l'information*, Éd. L'Harmattan, Paris, 2000, p. 215.

personnes tierces, notamment les brouteurs ou délinquants informatiques déguisés en consommateurs (2).

1- La fraude des tenanciers du portefeuille électronique et de leurs comparses

La cybercriminalité est l'ensemble des infractions pénales qui se commettent au moyen ou sur un réseau de télécommunication ou un système d'information[165]. Ainsi, les menaces des paiements mobiles en font partie. On note plusieurs types de menaces dans l'univers numérique. Il n'est pas facile de repérer et d'identifier les attaquants car ils ne sont ni entendus, ni vus. Ils ne laissent pas de trace matérielle susceptible d'ébruiter leurs activités. Souvent, ils font recours aux réseaux complexes d'ordinateurs infiltrés[166]. Le paysage du « cyber espace » est en constante évolution. La cybercriminalité qui comprend le vol, le détournement de fonds, le piratage et la destruction de données a augmenté de 600 % depuis la pandémie de COVID-19[167].

Selon l'une des récentes études menées en novembre 2023, le nombre de cyber squatteurs enregistrés officiellement a flambé plus du double pendant les cinq dernières années[168]. À la faveur de l'expansion exponentielle de la technologie en Afrique, les risques potentiels de sécurité galvaudent pour les entités tant privées que publiques. Il en résulte des indices très inquiétants de cybercriminalité. Le comble est l'intensification de ces risques avec l'accroissement des méthodes affinées utilisées par les cyber attaquants[169]. Faisant une comparaison entre le nombre de cyberattaques courant le deuxième trimestre de 2022[170] et la même période en 2023, la même étude a indiqué que les entités publiques et privées du continent africain avaient enregistré une moyenne hebdomadaire effroyable de cyberattaques, avec une argumentation de 23%. L'estimation du coût de ces forfaitures avoisine 10% du PIB[171] des Etats africains. L'estimation du coût global des cyberattaques en 2023, dans le domaine

[165] A-C. Dana, *Essai sur la notion d'infraction pénale*, Paris, LGDJ, 1982, p. 42 ; J-F. Casile, « Le Code pénal à l'épreuve de la délinquance informatique », PUAM, Paris, 2002, p.17 ; D. Godart, *Sécurité informatique : risques, stratégies et solutions*, Éd. Edipro, France, 2008, p. 32.

[166] Stratégie de cybersécurité du Canada, 2010, p. 3, www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/cbr-scrt-strtgy/cbr-scrt-strtgy-fra.pdf, Consulté ce 07/08/26 à 15h 34mn.

[167] E. Aguilar, op. cit., p. 30.

[168] S. Kaboré, B. - Y. Koffi et al., *Livre blanc - Le cyberespace africain à l'épreuve de l'IA : enjeux, défis et opportunité*, https://ciberobs.com/wp-content/uploads/2023/11/Le-cyberespace-africain-a-lepreuve-de-lIntelligence-Artificielle-IA.pdf, Consulté le 29/07/26 à 18h 43mn.

[169] C. Rosé et J-M. Lamère, Op. cit., p. 2107.

[170] Average Weekly Global Cyberattacks peak with the highest number in 2 years, marking an 8% growth year over year, according to Check Point Research, sur Check Point Blog, https://blog.checkpoint.com/security/average-weekly-global-cyberattacks-peak-with-the-highest-number-in-2-years-marking-an-8-growth-year-over-year-according-to-check-point-research/, Consulté le 23/07/26 à 13h 18mn.

[171] Donnée publiée par la Commission Économique pour l'Afrique 2022, https://www.uneca.org/fr/stories/selon-un-rapport-de-la-cea%2C-les-pays-africains-domineront-les-10-%C3%A9conomies-les-plus, Consulté en ligne le 08/08/26 à 11h 23mn.

financier, est d'environ 5,9 millions de dollars. Selon les renseignements d' IBM Security[172], ce montant positionne ce registre de cyberattaques en deuxième place relativement à d'autres secteurs.

Les attaques les plus courantes pour les paiements effectués en ligne sont la fraude liée aux systèmes de paiement qui constituent des infractions dont la répression s'avère indispensable. La fraude découlant des moyens de paiement peut être définie comme toute utilisation irrégulière soit d'un moyen de paiement, soit des données qu'il faut lui rattacher. C'est aussi pareil pour tout acte qui concourt à la préparation ou à la réalisation d'une telle utilisation[173]. Plusieurs moyens peuvent être employés pour réaliser cette infraction, notamment le vol ou le détournement du support de paiement ou des données, le piratage d'un équipement d'acceptation, par exemple la plate-forme de paiement du e-commerçant ou l'attaque du système informatique de l'émetteur par le biais des logiciels malveillants[174]. Un point central de toute analyse sur la fraude est l'identification du mode opératoire des fraudeurs.

S'agissant de la fraude sur les systèmes et moyens de paiement, l'émetteur de la monnaie électronique constitue une cible d'importance capitale en amont du système. Le cybercriminel s'attaque au système d'information ou aux serveurs des entreprises. Ce type d'attaque nécessite, pour être réalisé, l'installation préalable de logiciels malveillants (ou malwares) à l'insu des utilisateurs[175]. Ces logiciels sont généralement inoculés au travers de sources apparemment de confiance. Cette pratique correspond à l'infraction d'accès et de maintien frauduleux dans un système d'information. Cette technique de fraude peut viser également les téléphones mobiles des consommateurs. L'un des malwares les plus répandus en la matière, connu sous l'appellation de keylogger[176], permet ainsi d'enregistrer les touches frappées au clavier par le consommateur au niveau des distributeurs ou terminaux de paiement dans les supermarchés. Des fraudeurs peuvent également utiliser des techniques d'hameçonnage ou de *phishing* pour récupérer les données des consommateurs. D'autres variantes utilisées sur téléphone mobile sont le *smishing* ou *vishing* ou *voice phishing.* Le fraudeur utilise des messages de type SMS, MMS ou notification du système d'exploitation

[172] Cost of a Data Breach Report 2023, *IBM Security*, 2023 ; Analyste de cybersécurité d'IBM, Certificat Professionnel, https://www.coursera.org/professional-certificates/ibm-cybersecurity-analyst, Consulté le 08/08/26 à 11h 29mn.
[173] M. Cusson, « Dissuasion, justice et communication pénale », *Revue française de criminologie et de droit pénal*, 2014/1, n° 2, p. 34.
[174] Ch. Noyer, op. cit., pp. 11-12.
[175] K. Bannelier et Th. Christakis, « Cyberattaques Prévention-réactions : rôle des États et des acteurs privés », *Les Cahiers de la Revue Défense Nationale*, 2017, p. 87.
[176] J-F. Pillou et J-F. Bay, *Tout sur la sécurité informatique*, Dunod, 4e éd., 2016, p. 4 ; R. Boos, *Lalutte contre la cybercriminalité au regard de l'action des États*, Th. en Droit, Université de Lorraine, France, 2016, p. 40 ; Keylogger Sans Fil, https://www.keelog.com/files/WirelessKeyloggerFr.pdf, Consulté le 08/08/26 à 11h 11mn.

mobile. Le dévoiement ou le *pharming*[177] consiste, quant à lui, à manipuler les serveurs afin de rediriger l'internaute, sans qu'il s'en aperçoive, vers un site frauduleux, en apparence semblable au site légitime afin de collecter frauduleusement des fonds ou des données sensibles par ce biais. Il y a aussi le recours à l'usage des virus de chevaux de Troie sur les matériels numériques[178].

Les réseaux eux-mêmes peuvent être la cible d'attaques lors de l'échange des données entre les matériels d'acceptation, les concentrateurs monétiques et, le cas échéant, les serveurs acquéreurs. Les attaques intervenues par déni de service consistent à rendre un réseau ou un service indisponible en le submergeant de trafic. Les attaques DDoS (Distributed Denial of Service) proviennent de multiples sources et peuvent entraîner une paralysie totale des services en ligne[179].

Une approche non négligeable serait d'utiliser les mesures répressives pour dissuader les cybercriminels à commettre ces infractions. Dissuader un délinquant potentiel, c'est l'inciter à renoncer de commettre un crime à travers la menace d'une forte peine. L'étendue de cette peine doit conduire le délinquant à se rendre à l'évidence que ses risques excèdent son attente de gains. La sévérité des peines pourrait se présenter comme un élément dissuasif et ainsi constituer un moyen pour protéger les données financières des consommateurs.

Malheureusement, il existe parmi ceux-ci des personnes de mauvaise foi qui se servent de leur position pour arnaquer les clients. En effet, les agents et leurs comparses ont introduit de nouveaux risques dans le secteur de la finance numérique. La majorité de ces risques sont dus aux difficultés que rencontrent les fournisseurs des services financiers numériques quant à la formation et à la supervision efficaces des agents. Au nombre de ces risques, nous avons les risques opérationnels ainsi que les risques pour la vie privée et la sécurité des clients.

En plus de la fraude commise par les agents et leurs comparses, nous avons la fraude commise par les personnes tierces, en l'occurrence des usagers délinquants informatiques.

2- La fraude des délinquants informatiques

Sous impulsion de l'intelligence artificielle, les services financiers numériques, gestionnaire du portefeuille électronique, ont accompli une mission importante dans le processus d'inclusion financière des pays en développement. Ainsi, ils ont permis aux

[177] Le pharming et la comparaison de pages webs, https://www.mcours.net/cours/pdf/hascl1/hasssbcla33.pdf, Consulté le 08/08/26 à 11h 11mn.

[178] Virus informatique, que faire ?, https://www.cybermalveillance.gouv.fr/tous-nos-contenus/fiches-reflexes/virus-informatiques, Consulté le 08/08/26 à 10h 53mn.

[179] M. Quemener, DoS vs DDoS : comparaison de ces deux types attaques, https://ami-gestion.fr/dos-vs-ddos/, Consulté le 08/08/26 à 10h 55mn ; SentinelOne, Attaque DDoS vs attaque DoS, https://www.sentinelone.com/fr/cybersecurity-101/threat-intelligence/ddos-attack-vs-dos-attack/#cq=i1, Consulté le 08/08/26 à 11h 05mn.

personnes jusque-là non bancarisées d'accéder aux services financiers formels grâce à l'usage de canaux numériques. L'avantage de la finance digitale est d'offrir à la population qui est financièrement exclue des opérations bancaires certaines solutions alternatives et à moindre coût. Cependant, certains usagers, animés de mauvaise foi, viennent troubler la tranquillité et la confiance dans le secteur financier.

Les auteurs des menaces internes ont l'habitude d'échapper aux systèmes qui sont basés sur la signature. Ces malfaiteurs utilisent souvent l'IA afin d'éviter la détection parce qu'ils sont suffisamment informés sur les règles de détection les plus courantes[180] ; en témoigne le cas de SEPTEO qui est un groupe constitué de 2 400 adhérents. Il est spécialisé dans le logiciel qui gère les activités des notaires, des avocats, des SIRH et d'immobiliers. Ce groupe concerne plus de 12 millions d'utilisateurs. Il a été, de façon spectaculaire, victime d'une cyberattaque rocambolesque en janvier 2023[181]. Le comble est que les équipes de cybersécurité furent dépassées non seulement par la taille mais aussi par la complexité de cet important défi. En revanche, les experts en cybersécurité dont les entreprises ont besoin de moyens appropriés pour affronter les attaques qui sont davantage coûteux et se révèlent pénibles à dénicher[182]. Les cyberattaquants utilisent plusieurs procédés afin d'arnaquer d'autres acteurs du système des transactions électroniques[183].

D'abord, le premier procédé connu est l'accès non autorisé de certains usagers fraudeurs aux PIN d'autres usagers certes de bonne foi. Les fraudeurs amènent certains clients, peu avertis, à communiquer leur code confidentiel. Ils s'en servent par la suite pour réaliser des transactions non autorisées et leur voler de l'argent en mettant la main sur leur téléphone portable. Dans beaucoup de cas, les victimes sont illettrées et ont certains liens avec les fraudeurs. Pire, certaines victimes ne sont pas bien informées sur la révolution technologique. Elles découvrent les merveilles et veulent en faire usage sans y être bien initiées.

Ensuite, le second procédé correspond au vol d'identité. Ici, les consommateurs fraudeurs utilisent l'identité d'autres consommateurs pour obtenir un accès à leurs comptes. Ce vol d'identité peut résulter d'une permutation frauduleuse des cartes SIM parmi lesquelles le compte mobile est rattaché à la carte SIM du client. Ainsi, l'argent du client est transféré, par mégarde, sur la carte SIM du fraudeur pour lui permettre d'en disposer.

Enfin, l'ingénierie sociale constitue le troisième procédé. On entend par ingénierie sociale le fait que l'attaquant joue sur les émotions humaines. Très souvent, le malveillant utilise

[180] Deloitte, Cybersécurité éclairée, p. 4, https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ca/Documents/risk/ca-fr-smart-cyber-pov-aoda.pdf, Consulté ce 07/08/26 à 11h 22mn.
[181] E. Aguilar, op. cit., p. 30.
[182] Deloitte, Cybersécurité éclairée, op. cit., p. 4.
[183] D. Martin, *La criminalité informatique*, PUF, Paris, 1997, p.68 , D. Godart, Op. cit., p. 37.

la peur et l'urgence afin d'inciter la cible à exécuter une action qui consiste à lui envoyer de l'argent sous peine qu'il divulgue certaines de ses informations personnelles sensibles. Les techniques d'ingénierie sociale comprennent la falsification, la mauvaise orientation et le mensonge. Le phishing ou l'hameçonnage est un cas courant d'ingénierie sociale.

L'hameçonnage constitue une technique frauduleuse qui est destinée à leurrer une personne. Le but est de l'inciter à notifier soit des données personnelles et/ou celles bancaires tout en se prétendant être un tiers de confiance. C'est par exemple lorsque les fraudeurs se font passer pour les prestataires (usurpation d'identité) et informent les clients qu'ils ont gagné un prix lié à une campagne de promotion en leur demandant de l'argent aux numéros des fraudeurs pour entrer en possession dudit prix. Ils procèdent souvent par l'envoi de faux SMS aux clients victimes depuis leurs propres téléphones ou depuis des ordinateurs. Le SMS semble tellement authentique aux yeux du destinataire qu'il ne se doute de rien. Par conséquent, le destinataire est conduit à exécuter différentes actions qui l'amènent à transférer de l'argent de son compte vers celui du fraudeur.

Retenons que tous ces risques d'ordres technologique et humain mettent en danger le portefeuille électronique ainsi que la capacité informationnelle des consommateurs. Ils détériorent la confiance dans les prestations des services financiers. Ces risques peuvent entraîner des pertes financières non seulement pour les consommateurs mais aussi pour les prestataires. De ce fait, il convient de trouver des solutions afin de rendre plus agréable et confortable l'expérience financière numérique.

Les procédés malveillants sont généralement utilisés par les arnaqueurs via l'*Internet* aux fins de demander aux victimes des renseignements dont ceux bancaires au risque de fermer des comptes dont ceux des courriels. Aussi, tout internaute doit-il savoir qu'il s'expose à de grands risques, d'abord en ouvrant ses courriels puis en répondant favorablement à leur demande. Il est bien évident qu'aucune institution financière sérieuse ne peut demander par Internet les coordonnées de son client et par surcroît de décider de fermer son compte e-mail si ce dernier ne lui fournit pas les renseignements requis. Le contrat qui lie le titulaire d'une carte bancaire à sa banque est bien différent de celui qui le lie avec le gestionnaire de son compte e-mail. Au demeurant, il est utile d'aider les cyberconsommateurs à redoubler de vigilance[184] et à faire preuve de sagesse et de prudence[185] chaque fois qu'ils doivent utiliser une modalité de paiement électronique.

[184] J. – B. Jacquin, La Tribune - vendredi 29 avril 2011, p. 3.
[185] S. Azzi, « La protection du consommateur dans le cadre du commerce électronique », *Jurismat, Portimão*, n.º 17, 2023, pp. 219-220 ; G. Paisant, « Les caractères du droit de la consommation », *Rev. dr. Consumidor*, nov. déc. 2017, p. 333.

Loin d'empêcher les divers risques inhérents au mode du paiement électronique, il existe actuellement des techniques modernes à l'instar du système "*3D – Secure*"[186] surtout en matière de paiement par Internet[187]. La mobilisation collective de tous les divers acteurs liés à la gestion du portefeuille électronique s'impose afin de lutter efficacement et avec véhémence contre les diverses fraudes[188] qui entravent l'essor de l'intelligence artificielle.

Conclusion

Les progrès technologiques, notamment de l'information et de la communication ont illustré leur intérêt au travers de l'"électronisation de plusieurs contrats", la "mobilité des marchés" et la "dématérialisation des marchés avec la diversification des offres". A l'ère de l'intelligence artificielle, cette révolution technologique, de la « dématérialisation du réel », a également emballé la monnaie à travers le portefeuille électronique. Celui-ci est un système monétaire qui joue un double rôle : caisse et opérations de paiement. D'abord, en tant que caisse, le dispositif favorise le stockage de la monnaie électronique même en l'absence de compte bancaire. Ensuite, il constitue une alternative qui permet de faire des achats soit en ligne, soit sur les terminaux à proximité, d'effectuer et d'encaisser des virements, à partir d'un ordinateur, d'un smartphone ou d'une tablette.

En effet, l'intelligence artificielle constitue un excellent et fascinant outil ayant révolutionné le monde à travers plusieurs domaines. Toutefois, elle a offert aussi de larges occasions aux fraudeurs. La fraude est devenue une œuvre d'ingéniosité. Grâce à l'intelligence artificielle, le portefeuille électronique s'est davantage perfectionné sous la forme de cartes bancaires prépayées munies ou non de puces ou d'applications dans les smartphones. Ainsi, le client peut initier un virement à partir de son compte pour alimenter celui d'un prestataire, à travers un dispositif de paiement installé au magasin. Si le portefeuille électronique n'a pas de provision ou en contient très peu, l'appareil ne peut effectuer le paiement électronique sollicité. La gestion du système illustre les fulgurants résultats de l'intelligence artificielle dont le mérite est d'offrir à l'humanité des opportunités mais également des défis.

Si le portefeuille électronique présente des avantages indéniables, il est également sujet de plusieurs potentiels cyberrisques qui, parfois, contrastent avec son importance. Dans l'environnement numérique, la sécurité du portefeuille électronique est éprouvée au travers des

[186] A. Plateaux, P. Lacharme et Ch. Rosenberger, « Protection de la vie privée dans le système de paiement 3D-Secure, Atelier pour la vie privée », *Les Loges en Josas*, *APVP,* 2013, p. 4.
[187] P. Bellens, « Aspects généraux du paiement électronique par carte bancaire », in Aspects juridiques du paiement électroniques, *Waterloo, Kluwer*, 2004, p. 21. Th. Verbiest, *La protection juridique du cyber-consommateur*, Litec, Paris, 2002, p. 97 ;
[188] Ch. Noyer, op. cit., p. 15.

transactions électroniques. La cybersécurité est l'un des défis majeurs de l'ère numérique[189]. Les cyberrisques peuvent être tout autant accidentels qu'intentionnels. En outre, la confiance numérique du portefeuille électronique est évanescente ; en témoigne l'affirmation et la propension de la cyberfraude contre la lutte des pouvoirs publics qui n'augurent pas encore d'un lendemain certain. Ces divers cyberrisques ébranlent les usagers plongés dans l'incertitude face à l'essor du e-commerce.

Les difficultés que rencontrent les utilisateurs du portefeuille électronique illustrent la diversité et la potentialité des risques des services financiers numériques à l'ère de la révolution technologique sous le bénéfice de l'essor de l'intelligence artificielle. La quasi-totalité des utilisateurs du portefeuille électronique ayant rencontré au moins l'une des difficultés du système de paiement électronique peuvent être classés en trois catégories.

La première regroupe les victimes ayant été exposées au dysfonctionnement des services financiers électroniques. Il s'agit des victimes d'au moins un risque qui entrave le bon déroulement du portefeuille électronique. Cela illustre la médiocrité du réseau, mettant en évidence la limite des commodités et des opérations de mise à jour.

La deuxième réunit les victimes ayant réellement perdu de l'argent. C'est un risque avéré qui constitue l'un des facteurs défavorables à l'option de l'usage de la monnaie électronique qui néanmoins est l'une des réponses de la dématérialisation du marché en pleine vogue. Parmi ces victimes, il faut noter soit les utilisateurs ayant répondu à un message frauduleux, soit ceux ayant payé au-delà du prix normal, soit ceux qui ont fait des transactions à la suite d'un dysfonctionnement.

La troisième comprend les victimes ayant rencontré des problèmes inhérents à la limite de leurs capacités intellectuelles d'adaptation aux exigences des nouvelles technologies. Il s'agit des victimes dont la faute leur est imputable. Ce sont souvent des utilisateurs ayant des difficultés à naviguer de façon appropriée dans le menu ou encore de ceux ayant commis des erreurs sur le contact du destinataire.

Le sexe n'est pas un facteur très significatif sur la catégorisation des difficultés. La proportion de victimes en rase-campagne est probablement moindre que celles des zones urbaines ; en témoignent la prudence et le fait qu'ils sont moins émetteurs que destinataires des transferts.

Les cybermenaces connaissent une croissance exponentielle [190] . Ce faisant, la cybersécurité doit préoccuper chacun d'entre nous, surtout que les cyberattaquants portent

[189] Deloitte, Cybersécurité éclairée, op. cit., p. 4.
[190] Deloitte, Cybersécurité éclairée, op. cit., p. 4..

atteinte à notre droit à la vie privée en volant nos renseignements personnels[191]. Face aux potentiels risques du portefeuille électronique, il importe de prendre des dispositions spécifiques[192] afin de mieux accompagner les utilisateurs du portefeuille électronique à l'ère de l'intelligence artificielle. Il faut leur recommander le recours aux logiciels et applications appropriés, peu importe le coût. Il convient également de concevoir un cadre juridique approprié et dynamique qui réponde à la révolution technologique de l'intelligence artificielle, en envisageant la meilleure protection des utilisateurs du portefeuille électronique.

[191] Stratégie de cybersécurité du Canada, 2010, p. 3, www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/cbr-scrt-strtgy/cbr-scrt-strtgy-fra.pdf, Consulté ce 07/07/26 à 15h 37mn.

[192] R. Boos, Op. Cit., p. 148 ; N. Diouf, « Infraction en relation avec les nouvelles technologies de l'information et procédure pénale : l'inadaptation des réponses nationales face à un phénomène de dimension internationale », *Afrilex* n°4, 2004, p. 267 ; J. Francillon, « Le droit pénal face à la cyberdélinquance et à la cybercriminalité », *RLDI*, 2012, p. 3.

Le nouveau mode de recouvrement des petites créances en droit positif béninois

The New Procedure for Collecting Small Claims Under Beninese Law

Par :
DJOSSE Sènadé Marius
Doctorant en Droit Privé, Université de Parakou

Résumé *:*

Les systèmes judiciaires africains francophones ont longtemps été marqués par des procédures de recouvrement héritées du droit français, souvent caractérisées par un formalisme important et par des délais peu compatibles avec les exigences de la vie des affaires. L'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution du 10 avril 1998 a consacré une logique de simplification fondée notamment sur l'injonction de payer et l'injonction de délivrer ou de restituer. On sait que la simplification de la procédure est aujourd'hui le souci de la majorité des législations contemporaines. Toutefois, il faut noter que cette simplification normative ne garantit pas nécessairement l'aboutissement des résultats pratique en la matière. Cet article vient présenter de nouvelles méthodes qui facilitent le recouvrement de petites créances.

Mots clés : nouveaux mécanismes ; recouvrement ; effectivité ; petites créances.

Abstract *:*

Francophone African judicial systems have long been characterized by debt recovery procedures inherited from french law procedures often marked by excessive formalism and timeframes ill-suited to the demands of the business world. The uniform act of april 10, 1998, organizing simplified recovery an approach based on simplification, notably through the use of payment orders and orders to deliver or return property. However, it shouldbe noted that this legisltative simplification does not necessarily guarantee practical success in this area. This article presents new methods that facilitate the recovery of small claims.

Keywords : New mechanisms ; recovery ; effectiveness ; small claims.

Introduction

Si le tissu économique des Etats de l'OHADA dont le Bénin fait partie est devenu très dynamique[1] c'est aussi en partie en raison de l'activité des institutions bancaires[2] et de crédits[3]. En effet, la vie économique repose sur une apparente contradiction : le crédit permet la circulation des richesses[4], mais il crée simultanément le risque de leur immobilisation[5]. Toute opération de vente à crédit, de fourniture de biens ou de services, de financement, de prêt ou, plus largement, toute opération génératrice d'une obligation pécuniaire fait naître, dans le patrimoine de l'un, une créance et, corrélativement, dans celui de l'autre, une dette. La créance n'est donc pas un simple droit patrimonial parmi d'autres[6]. Elle constitue l'un des instruments juridiques essentiels de la circulation économique. À l'inverse, la dette n'est pas seulement la manifestation comptable d'une obligation : lorsqu'elle n'est pas exécutée à son échéance, elle devient un facteur susceptible d'affecter la liquidité, la solvabilité et, par effet de propagation, la confiance nécessaire au fonctionnement des échanges.

L'importance économique du phénomène apparaît avec une particulière netteté dans les économies contemporaines[7]. Dans l'Union monétaire ouest-africaine, les crédits à la clientèle accordés par les établissements de crédit atteignaient 36 888,3 milliards de francs CFA à la fin de l'année 2024, après une progression annuelle de 5,6 %. Dans le même temps, le taux brut de dégradation du portefeuille demeurait de 8,5 %, ce qui signifie qu'une fraction non négligeable des engagements de crédit demeurait exposée au risque de défaut[8]. Le Bénin participe pleinement à cette dynamique : les crédits mis en place dans le pays sont passés de 853,8 milliards de francs CFA en 2019 à 1 929,6 milliards en 2024, soit plus qu'un doublement en

---

[1] A. De SABA, *La protection du créancier dans le droit uniforme de recouvrement des créances de l'OHADA*, Thèse de Doctorat en Droit, Université Panthéon Sorbonne Paris I, 2016, p. 123.

[2] F. KOUZA, « Le financement de l'économie africaine par voie bancaire », *Revue française d'études politiques africaines,* vol. 8, n° 92, 1973, pp. 65-76 ; R. TSAFACK NANFOSSO et C. L. NGUENA, « Importance des politiques financières dans la croissance économique en zone CEMAC : approche en données de panel », *African Development Review,* vol. 27, 2015, pp. 52-66.

[3] C. S. KANE et I. Y. DIANDY, « Développement financier, institutions et croissance économique en Afrique subsaharienne : quelle causalité ? », *Revue d'économie politique africaine / article référencé IDEAS*, vol. 50, 2019, pp. 29-44 ; K. GBENYO et K. R. KPODAR, « Short-Versus Long-Term Credit and Economic Performance: Evidence from the WAEMU », *IMF Working Paper*, n° 2010/115, 2010, 32 p.

[4] G. RIPERT, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, LGDJ, 1946, n° 57, p. 134.

[5] V. C. COQUELIN, *Du crédit et des banques dans l'industrie*, Paris, Guillaumin et Cie, 1848, chap. IV, § I ; P. MALAURIE et L. AYNÈS, *Droit des sûretés*, Paris, LGDJ, 2025, p. 15 ; B. CHERLONNEIX, « La création monétaire "ex nihilo" : du crédit causé au crédit causal », Revue Banque, 17 mars 2017.

[6] P. MALAURIE, L. AYNÈS et P. STOFFEL-MUNCK, *Droit des obligations*, 12ème éd., Paris, LGDJ, 2022, nos 1 et s.

[7] M. MOLLFESSIS, *Amélioration et simplification de la procédure civile*, Rapport au garde des Sceaux, ministre de la Justice, 2018, spéc. p. 8 s. ; S. AMRANI-MEKKI, « Le principe de célérité », spéc. p. 43 s. ; F. AGOSTINI et N. MOLLFESSIS, Amélioration et simplification de la procédure civile, Rapport au garde des Sceaux, ministre de la Justice, 2018, spéc. p. 8 et s.

[8] BCEAO, *Rapport annuel de la Commission bancaire de l'UMOA* – 2024, données relatives aux crédits à la clientèle et au taux brut de dégradation du portefeuille.

cinq années. Les sociétés non financières ont représenté, à elles seules, 1 522,2 milliards de francs CFA de crédits mis en place en 2024, tandis que les ménages en ont reçu 265,4 milliards[9]. Le secteur de la microfinance illustre encore davantage la diffusion du crédit dans les rapports économiques ordinaires : au 30 juin 2024, l'échantillon béninois recensé par la BCEAO comptait 3 492 835 membres ou clients et affichait un encours de crédits de 237,834 milliards de francs CFA, pour 21,186 milliards de francs CFA de créances en souffrance, soit un taux de dégradation du portefeuille de 8,9 %[10]. Ces chiffres, qui concernent principalement le crédit bancaire et la microfinance, ne rendent d'ailleurs pas compte de la totalité des créances circulant dans l'économie. Ils ne saisissent ni les dettes commerciales ordinaires, ni les factures impayées entre opérateurs économiques, ni les loyers, ni certaines obligations civiles, ni les nombreuses créances issues des relations quotidiennes entre particuliers et entreprises. Ils permettent néanmoins de mesurer une réalité fondamentale : plus le crédit se diffuse, plus la question de son recouvrement devient une question de fonctionnement économique. Le droit de créance ne trouve sa pleine valeur économique que dans sa réalisation effective. Une créance juridiquement reconnue mais pratiquement irrécouvrable constitue, pour son titulaire, une richesse juridiquement virtuelle. Le droit du recouvrement apparaît ainsi comme le point de rencontre entre la sécurité juridique des transactions, la protection du patrimoine du créancier, la sauvegarde du débiteur et l'efficacité économique de la justice. C'est précisément dans cette perspective que s'inscrit le présent article consacrée au « nouveau mode de recouvrement des petites créances en droit positif béninois ».

Le recouvrement désigne, dans son acception juridique et économique, l'ensemble des démarches, actes et procédures destinés à obtenir du débiteur l'exécution de l'obligation dont il est tenu, principalement le paiement d'une somme d'argent[11]. Il ne se confond toutefois pas avec le paiement lui-même[12]. Le paiement constitue le mode normal d'exécution et d'extinction de l'obligation[13]. Le recouvrement désigne davantage le processus par lequel le créancier cherche à obtenir cette exécution lorsque celle-ci n'est pas spontanément intervenue[14]. Le recouvrement se distingue également de l'exécution forcée, laquelle suppose que le créancier dispose, en principe, d'un titre ou d'une situation juridique lui permettant de contraindre le débiteur à

[9] BCEAO, Rapport sur les conditions de banque dans l'UEMOA – 2024, tableau relatif au Bénin : les crédits mis en place passent de 853,8 milliards FCFA en 2019 à 1 929,6 milliards en 2024 ; les sociétés non financières représentent 1 522,2 milliards et les ménages 265,4 milliards en 2024.

[10] BCEAO, *Principaux indicateurs des SFD de l'UMOA au 30 juin 2024*, Données relatives au Bénin.

[11] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 8ème éd. mise à jour, Paris, PUF, 2007, v° « Recouvrement », p. 775. ; A.-M. H. ASSI-ESSO et N. DIOUF, *OHADA : Recouvrement des créances*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit uniforme africain », 2002, p. 1-2.

[12] M. SAMB (dir.), *Étude sur les difficultés de recouvrement des créances dans l'espace UEMOA : cas du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Sénégal*, Rapport final, OHADA & TrustAfrica, juill. 2012, pp. 77-78.

[13] P. STOFFEL-MUNCK, L. AYNÈS et P. MALAURIE, *Droit des obligations*, Paris, LGDJ, 2024, n° 705.

[14] M. SAMB (dir.), Loc. cit., pp. 77-78.

exécuter son obligation par le recours aux voies d'exécution[15]. L'Acte uniforme OHADA relatif aux procédures simplifiées de recouvrement et aux voies d'exécution organise précisément cette articulation entre l'obtention d'un titre et l'exécution forcée[16].

Le recouvrement ne doit pas davantage être assimilé au seul recouvrement judiciaire[17]. Il peut être amiable, lorsque le créancier sollicite directement le paiement du débiteur ou recourt à un professionnel du recouvrement sans saisir une juridiction[18]. Il peut être juridictionnel, lorsqu'il implique l'intervention d'un juge afin d'obtenir une décision ou un titre exécutoire. Enfin, il peut devenir forcé lorsque, en présence d'une obligation inexécutée et d'un titre approprié, des mesures d'exécution sont pratiquées sur le patrimoine du débiteur[19]. Cette distinction[20] est particulièrement importante pour comprendre la réforme béninoise, laquelle n'a pas supprimé les mécanismes OHADA de recouvrement, mais a ajouté un dispositif national spécifique destiné à traiter rapidement les réclamations pécuniaires de faible montant.

Par contre, dans son sens civiliste, la créance est le droit personnel en vertu duquel une personne, le créancier, peut exiger d'une autre, le débiteur, l'accomplissement d'une prestation[21]. Lorsqu'elle porte sur une somme d'argent, elle devient particulièrement propice aux mécanismes de recouvrement. Mais toutes les créances ne présentent pas la même nature ni les mêmes conditions d'exigibilité[22]. Elles peuvent être civiles ou commerciales, selon la nature du rapport juridique qui leur donne naissance ; contractuelles, délictuelles ou quasi-contractuelles, selon leur source ; publiques ou privées, selon l'identité du débiteur et le régime juridique applicable ; chirographaires ou garanties, selon qu'elles bénéficient ou non d'une sûreté ou d'un privilège[23]. Elles peuvent encore être distinguées selon leur degré de maturité en créances certaines, liquides et exigibles, catégories qui revêtent une importance particulière en droit OHADA pour l'accès à la procédure d'injonction de payer. L'article 2 du nouvel Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution

[15] Sur le sujet Cf. A.-D. WANDJI KAMGA, *Le droit à l'exécution forcée : réflexion à partir des systèmes juridiques camerounais et français,* Thèse de doctorat en droit, Université de Limoges – Université de Yaoundé II, 2009, p. 53,

[16] Cf. art. 2 et suivant de l'AUVE. L'Acte Uniforme consacre notamment la procédure d'injonction de payer pour les créances certaines, liquides et exigibles.

[17] C. BRENNER, *Procédures civiles d'exécution*, 12ème éd., Paris, Dalloz, 2024, nos 9 et s.

[18] C. CHARLES, *Gestion des créances clients : guide pratique*, 1ère éd., Paris, Delmas, 1991, p. 157.

[19] Cf. A.-D. WANDJI KAMGA, Thèse précitée, pp. 53 et s.

[20] Sur les distinctions cf. aussi A.-M. H. ASSI-ESSO et N. DIOUF, *Recouvrement des créances*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit uniforme africain », 2002, XI-254 p.

[21] F. TERRE, P. SIMLER, Y. LEQUETTE et F. CHENEDE, Droit civil. Les obligations, 13e éd., Paris, Dalloz, 2022, n° 1 et s.

[22] J.-L. AUBERT et E. SAVAUX, Introduction au droit et thèmes fondamentaux du droit civil, 21e éd., Paris, Dalloz, 2022, p. 177.

[23] P. WÉRY, *Droit des obligations. Volume I. Théorie générale du contrat*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 13 ; P. VAN OMMESLAGHE, *Droit des obligations. Tome 1er, Introduction. Sources des obligations (première partie)*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 24.

permet ainsi de demander le recouvrement d'une créance certaine, liquide et exigible selon la procédure d'injonction de payer, lorsque les conditions relatives à sa cause sont réunies[24].

La petite créance constitue, quant à elle, une catégorie essentiellement fonctionnelle. Elle ne correspond pas à une catégorie substantielle autonome du droit des obligations. Une créance n'est pas « petite » en raison de sa cause, de sa nature ou de son régime d'exigibilité ; elle l'est principalement en raison de la modicité de son montant appréciée au regard du seuil fixé par le législateur. La petitesse est donc une qualification procédurale. Cette relativité explique qu'il ne puisse exister une définition universelle de la petite créance : le montant considéré comme faible dépend de l'environnement économique, du niveau de vie, de la structure du contentieux et des objectifs de politique judiciaire propres à chaque État.

Le droit français illustre cette relativité. La loi française du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a institué une procédure simplifiée de recouvrement des petites créances, confiée à l'huissier de justice, pour certaines créances inférieures à un seuil réglementaire ; le dispositif a ensuite été intégré au Code des procédures civiles d'exécution[25]. Le modèle français repose ainsi sur une logique différente du modèle béninois : le premier privilégie, dans son mécanisme spécifique, l'intervention d'un professionnel de l'exécution dans une procédure essentiellement consensuelle, tandis que le second a institué une véritable chambre juridictionnelle des petites créances.

En droit béninois, la qualification est désormais positive et précise. L'article 768.1 du Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, tel que modifié par la loi n° 2020-08 du 23 avril 2020 portant modernisation de la justice, prévoit que les tribunaux de première instance et les tribunaux de commerce comprennent au moins une chambre des petites créances chargée de connaître des réclamations dont la valeur en principal n'excède pas cinq millions de francs CFA. Le texte exclut toutefois de son champ certaines matières relatives au statut personnel, à l'état et à la capacité des personnes physiques ainsi qu'aux atteintes à la vie privée et aux droits de la personnalité[26]. La petite créance béninoise doit donc être distinguée tant de la créance civile ou commerciale en général que du simple litige de faible valeur : elle correspond à une réclamation pécuniaire entrant dans un seuil et un champ matériel juridiquement déterminés.

Le cadre de cette réflexion porte donc sur l'idée centrale de la nouveauté introduite par le législateur béninois dans le recouvrement des petites créances. Le « nouvel modèle » ne

[24] Art. 2 de l'AUVE
[25] Loi française n° 2015990 du 6 août 2015, art. 208, ayant institué une procédure simplifiée de recouvrement des petites créances ; décret n° 2016285 du 9 mars 2016.
[26] Loi n° 2020-08 du 23 avril 2020 portant modernisation de la justice en République du Bénin, art. 768.1 du CPCCSAC.

signifie pas que le Bénin aurait découvert, à partir de 2020, le recouvrement des créances modestes. Les mécanismes de droit commun, la procédure d'injonction de payer, les voies d'exécution et les modes amiables existaient antérieurement. L'innovation réside plutôt dans la recomposition de ces instruments autour d'une procédure spécialisée, à laquelle sont associés la simplification de la saisine, la normalisation des formulaires[27], la possibilité de transmission électronique[28], la conférence préparatoire, la recherche d'un règlement amiable, l'encadrement temporel de la procédure et la limitation des voies de recours. Ainsi, l'on s'interroge particulièrement sur la réalité ou le mythe de la simplification des méthodes de recouvrement de petites créances au Bénin. Cette problématique consacrée aux nouveaux modes de recouvrement et leur efficacité constitue un fil pour cet article.

L'intérêt de cette réflexion est à la fois théorique, pratique et économique. Théorique, parce que la création d'une catégorie procédurale nouvelle interroge les rapports entre droit national et droit uniforme, entre justice étatique et règlement amiable, ainsi qu'entre simplification et garanties procédurales. Pratique, parce que le succès de la réforme se mesure à la capacité réelle des créanciers à transformer rapidement leur droit en paiement. Économique, enfin, parce que l'effectivité du recouvrement conditionne la confiance dans le crédit et, plus largement, la fluidité des échanges. Il est délimité selon ce que la référence temporelle retenue sera, à cet égard, celle de la période 2019-2020, qui correspond à la phase d'élaboration et d'adoption de la réforme de modernisation de la justice. Aussi, la délimitation substantielle sera, quant à elle, centrée sur les mécanismes permettant d'obtenir le paiement ou l'exécution d'une petite créance. Pour aboutir à nos démonstrations, une approche descriptive et analytique a été exploitée. C'est sur cette double approche que nous avons d'une part, exposé la perceptibilité des innovations introduites dans le recouvrement des petites créances au Bénin (I), et d'autre part, apprécié l'efficacité de ce nouveau modèle (II).

I- UNE SIMPLIFICATION PERCEPTIBLE DANS LE RECOUVREMENT DES PETITES CREANCES

Le droit du recouvrement constitue l'un des lieux privilégiés de confrontation entre l'efficacité économique du droit et les garanties procédurales attachées à l'exercice de la justice [29] . Partant de cette considération, l'on comprend pourquoi les législations contemporaines en matière de recouvrement de créance cherchent toujours à adapter les

[27] L'arrêté n° 063/MJL/DC/SGM/DACS/SA/076SGG20 du 2 décembre 2020 fixant les modalités de mise en œuvre de la procédure des petites créances

[28] Cf. L'arrêté n° 066/MJL/DC/SGM/DACS/SA/077SGG20 du 2 décembre 2020 fixant le cadre de l'emploi des moyens de communication électronique en justice

[29] J. DJOGBENOU, « L'informel et le règlement des litiges par application du droit OHADA », in *L. CADIET (dir.), Droit et attractivité économique : le cas de l'OHADA, Travaux de l'Association pour l'efficacité du droit et de la justice dans l'espace OHADA*, Paris, IRJS, 2013, p. 148 et s.

procédures de recouvrement à la particularité de chaque créance. En droit de l'OHADA, l'injonction de payer porte les germes de cette approche[30]. Bien que le Bénin ne soit pas précurseur de l'institution d'une procédure spécifique de recouvrement des petites créances, il faut relever son originalité dans l'espace OHADA. En effet, cette originalité du modèle apparaît d'abord dans les conditions d'ouverture de la procédure (A), avant de se manifester plus nettement encore dans l'architecture procédurale retenue pour parvenir au règlement du litige (B).

A- Une innovation liée aux conditions de recouvrement

Si dans le droit positif béninois, l'injonction de payer telle que prévue par le droit OHADA permet d'envisager une spéciation de la procédure relative aux petites créances, il faut dire que le modèle béninois s'en distingue fort heureusement. En effet, l'injonction de payer apparaît ainsi comme un instrument destiné à permettre au créancier de transformer rapidement une créance remplissant certaines conditions en un titre susceptible d'exécution[31]. Si l'injonction de de payer en droit OHADA est présenté comme une « *véritable procédure simplifiée de recouvrement des créances* »[32] participant à « *l'efficacité du droit du créancier et à la rationalisation du contentieux de recouvrement* »[33], ces conditions se distingue de celles prévue en droit interne béninois.

Il est vrai que l'injonction de payer instituée par l'OHADA se particularise au regard de ses conditions d'ouverture et de son régime contentieux[34]. Conformément à l'article 1er de l'AUPSRVE, les conditions essentielles de l'injonction de payer sont relation à l'existence d'une créance certaine, liquide et exigible. La jurisprudence a toujours rappelé l'importance de ces conditions, tant au niveau communautaire par la CCJA[35] que nationale par les juridictions nationales de fond[36]. Par le droit béninois se particularise d'autant que les conditions de

[30] Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE), dont les articles 1er et suivants organisent notamment la procédure d'injonction de payer.
[31] Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE), dont les articles 1er et suivants organisent notamment la procédure d'injonction de payer
[32] J. ISSA-SAYEGH, « Présentation du projet d'Acte uniforme de l'OHADA portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution, du droit des sûretés et des procédures collectives d'apurement du passif », *Penant : revue de droit des pays d'Afrique*, 1998, n° 827, pp. 204-224.
[33] G. G. WAMBA MAKOLLO, « La procédure simplifiée de recouvrement des créances civiles et commerciales : l'injonction de payer dans le traité OHADA (sa pratique quotidienne au Cameroun) », *Penant : revue de droit des pays d'Afrique*, vol. 109, n° 830, mai-août 1999, pp. 135-159.
[34] C. AQUERUBURU, « La procédure d'injonction de payer telle qu'elle est organisée dans l'Acte uniforme de l'OHADA constitue-t-elle un recul par rapport à la loi togolaise du 20 avril 1988 ? », *Penant,* 1999, n° 830, p. 287.
[35] CCJA, la juridiction communautaire a notamment été conduite à apprécier le caractère certain de la créance invoquée dans le cadre d'une procédure d'injonction de payer, Cf. sur le sujet not. J. WAMBO, « Les grandes orientations de la Cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA en matière d'injonction de payer », *Lexbase Afrique-OHADA*, n° 1, 8 juin 2017. Aussi N. C. M. NDIAYE, « La certitude de la créance, une condition d'ouverture de l'injonction de payer », *L'Essentiel, Droits africains des affaires,* n° 4, 1er avr. 2022, réf. DAA200s7 ; CCJA, 2e ch., 24 juin 2021, n° 154/2021.
[36] La même exigence apparaît dans la jurisprudence des juridictions nationales des États parties.

l'ouverture de la procédure des petites créances ne sont restrictives à celle d'exigibilité, de la certitude et de la liquidé de la créance. En effet, L'originalité première du dispositif béninois réside dans l'association d'un critère quantitatif, d'un critère matériel et d'un critère institutionnel. La procédure ne se définit donc pas seulement par la nature de la créance ; elle se définit par le montant du litige, par les matières susceptibles d'être soumises au juge spécialisé et par l'existence d'une formation juridictionnelle spécialement destinée à son traitement.

En effet, l'article 768.1 du Code de procédure civile béninois dispose que les tribunaux de première instance et les tribunaux de commerce comprennent au moins une chambre des petites créances pour connaître des réclamations dont la valeur en principal n'excède pas cinq millions de francs CFA.[37]

Le choix du montant comme critère de différenciation procédurale constitue une innovation significative. Dans le mécanisme OHADA de l'injonction de payer, le législateur uniforme n'a pas institué un seuil financier général conditionnant l'accès à la procédure. Le créancier peut utiliser l'injonction de payer dès lors que sa créance satisfait aux conditions substantielles posées par l'article 1er de l'AUPSRVE[38]. Une créance de faible montant et une créance d'un montant beaucoup plus important peuvent donc relever du même mécanisme.

Le droit OHADA raisonne principalement en termes de nature et de qualité de la créance : celle-ci doit être certaine, liquide et exigible. Le droit béninois ajoute une logique de proportionnalité économique du procès : la faible valeur de la prétention justifie un régime procédural particulier. En droit Français, l'approche semble être aussi celui du droit béninois. Celui-ci ce serait sans nul doute inspiré du droit français. En effet, la doctrine est que « *les procédures civiles contemporaines tendent à diversifier les modes de traitement des litiges afin d'adapter le degré de formalisme, le rôle du juge et le coût de la procédure à la nature du contentieux* »[39]. Cette logique de différenciation procédurale est d'ailleurs perceptible dans les travaux consacrés à l'accès au juge et à la justice de proximité en droit français[40]. Le législateur béninois semble avoir poussé cette logique jusqu'à faire du montant du litige une donnée constitutive de la compétence fonctionnelle d'une formation spécialisée. Ainsi, la petite créance n'est donc plus seulement une créance de faible montant ; elle devient une catégorie juridiquement construite. Néanmoins, l'on ne peut pas trop rapprocher le modèle français de celui béninois. L'originalité du modèle consacré au Bénin tient aussi au fait qu'en droit français,

[37] Art. 768.1 de la Loi n° 202008 du 23 avril 2020
[38] Art. 1er AUPSRVE.
[39] C. CHAINAIS, F. FERRAND, L. MAYER et S. GUINCHARD, *Procédure civile. Droit interne et européen du procès civil,* 34e éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis », 2018, n° 8 et s.
[40] V. not. L. CADIET, « L'accès à la justice », Recueil Dalloz, 2017, n° 10, p. 522.

l'article L. 125-1 du Code des procédures civiles d'exécution prévoit une procédure simplifiée de recouvrement mise en œuvre par un commissaire de justice à la demande du créancier dont la créance a une cause contractuelle ou résultant d'une obligation statutaire dont le plafond est fixé[41]. Depuis la réforme de 2026, l'article L. 125-1 demeure fondée sur la recherche d'un accord entre le créancier et le débiteur, le commissaire de justice pouvant délivrer le titre exécutoire lorsque cet accord intervient[42]. Ainsi, si en France, la petite créance constitue principalement le domaine d'une procédure simplifiée de recouvrement extrajudiciaire il en va autrement au Bénin où la procédure est essentiellement une procédure juridictionnelle spécialisée. Le critère économique existe dans les deux systèmes, mais il ne produit pas le même effet institutionnel. La procédure française est conçue pour éviter le procès lorsque l'accord du débiteur peut être obtenu. Par contre, en droit positif béninois, un procès simplifié devant une formation spécialisée est organisé. Cela peut être mis au registre de l'originalité du modèle béninois de recouvrement des petites créances[43].

Le choix du seuil de cinq millions de francs CFA traduit par ailleurs une volonté d'adapter le traitement judiciaire aux réalités économiques nationales. Il ne s'agit pas d'une simple transposition du seuil français de 5 000 euros. Le montant retenu par le législateur béninois doit être compris au regard du niveau des échanges, du tissu entrepreneurial et de la structure des rapports économiques internes[44]. La réforme procède ainsi à une forme de territorialisation économique de la justice : le droit processuel tient compte de la valeur concrète du litige dans l'économie nationale.

Mais, il faut préciser que le seuil de cinq millions de francs CFA ne suffit cependant pas à ouvrir automatiquement la procédure. Une combinaison de critère financier et matériel est exigée pour ouvrir la procédure devant les chambres de petites créances. En effet, l'article 768.1 exclut certaines matières, notamment celles relatives au statut personnel, à l'état et à la capacité des personnes physiques ainsi qu'aux atteintes à la vie privée et aux droits de la personnalité[45]. La comparaison avec l'injonction de payer OHADA est ici encore instructive. L'article 2 de l'AUPSRVE détermine les créances susceptibles de faire l'objet de l'injonction de payer en privilégiant les créances ayant une cause contractuelle ou résultant d'un engagement

[41] C. pr. exéc., art. L. 1251 ; C. pr. exéc., art. R. 1251. Le plafond est fixé à 5 000 euros.
[42] C. pr. exéc., art. L. 1251, dans sa rédaction actuellement en vigueur.
[43] sur la philosophie de la procédure française, Service Public, « Recouvrement de dettes en France : injonction de payer et procédure simplifiée »
[44] Sur la nécessité d'appréhender les procédures OHADA au regard des réalités économiques des États parties, Cf. M. O. HOUNDEKON, « Le recouvrement des créances modestes au regard de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE) révisé », *Revue de l'ERSUMA, Hors-série n° 4*, *2024,* pp. 102-125,
[45] Cf. Art. 768.1 de la Loi n° 202008 portant modernisation de la justice au Bénin

déterminé[46]. Le système OHADA raisonne donc principalement à partir de la source de l'obligation, tandis que le système béninois raisonne à partir de la valeur du litige et de sa matière. Il s'agit là d'une différence conceptuelle majeure : le droit OHADA qualifie prioritairement la créance ; le droit béninois qualifie prioritairement le contentieux de la créance.

Cette distinction permet d'éviter une erreur d'analyse consistant à considérer la procédure béninoise comme une simple variante nationale de l'injonction de payer. Les deux mécanismes ne poursuivent pas exactement le même objet. L'injonction de payer cherche à faciliter l'obtention d'un titre lorsque les conditions légales sont réunies. La chambre des petites créances cherche à faciliter l'ensemble du traitement juridictionnel du différend, y compris lorsque le débiteur conteste la créance. Cette différence est d'une importance particulière. La procédure d'injonction de payer repose initialement sur une décision rendue sur requête, hors la présence du débiteur, celui-ci conservant la possibilité de former opposition dans les conditions prévues par l'AUPSRVE[47]. L'opposition ouvre alors un véritable débat contradictoire devant la juridiction compétente[48]. La doctrine a souligné que cette structure explique la place particulière de l'opposition dans l'équilibre entre efficacité du recouvrement et respect des droits de la défense[49]. La procédure béninoise des petites créances inverse en quelque sorte cette logique : le contradictoire est intégré dès l'origine dans une procédure simplifiée.

L'article 768.2 constitue probablement l'une des innovations les plus visibles du dispositif. La juridiction est saisie par le dépôt d'un formulaire normalisé accompagné des pièces, par transmission électronique du formulaire et des pièces numérisées ou encore par renvoi d'une affaire par une autre juridiction[50].

La réforme substitue ainsi au formalisme traditionnel de l'acte introductif d'instance un formalisme standardisé. Cette évolution doit être interprétée avec prudence. La simplification ne signifie pas disparition du formalisme. Elle signifie déplacement du formalisme. Le législateur substitue à la pluralité des exigences formelles traditionnellement attachées aux actes introductifs une structure normalisée permettant au justiciable de saisir le juge sans nécessairement maîtriser la technique de rédaction d'une assignation. Cette technique est cohérente avec la conception contemporaine de l'accès au juge. Comme l'ont montré Serge Guinchard et Tony Moussa dans leurs travaux consacrés à la procédure civile et aux voies

[46] Cf. Art. 2 AUPSRVE.
[47] Cf. Art. 9 à 12 AUPSRVE.
[48] Cf. Art. 12 AUPSRVE.
[49] K. O. COFFI DOGUE et V. ILOKI ENGAMBA, *Loc. cit.*, p. 305 et s.
[50] Cf. Art. 768.2 de la Loi n° 202008 portant modernisation de la justice au Bénin

d'exécution, l'efficacité du procès dépend aussi de sa lisibilité et de son accessibilité pour les parties[51].

L'innovation béninoise est d'autant plus intéressante qu'elle est associée à la dématérialisation. Le formulaire peut être transmis sans frais par voie électronique. L'accès au juge est donc pensé non seulement en termes juridiques, mais également en termes technologiques. Le Tribunal de commerce de Cotonou a concrétisé cette possibilité en mettant en place une plateforme permettant de remplir le formulaire, de payer les frais et de soumettre la demande en ligne. Cette mise en œuvre administrative donne au dispositif une dimension que l'on ne retrouve pas nécessairement avec la même intensité dans les autres mécanismes OHADA.

La plateforme de traitement des petites créances permet aujourd'hui au créancier de transmettre au commissaire de justice les informations et justificatifs nécessaires[52]. Le droit français connaît également une dématérialisation croissante du traitement des petites créances. Mais la finalité demeure différente : la plateforme française accompagne une procédure principalement amiable et extrajudiciaire[53], tandis que le dispositif béninois sert directement l'accès à une formation juridictionnelle spécialisée.

La procédure est également rendue accessible par un régime forfaitaire de frais. L'article 768.3 prévoit que le dépôt du formulaire donne lieu à des frais forfaitaires fixés par arrêté conjoint des ministres compétents et que les sommes peuvent être restituées lorsque les parties mettent fin au différend par médiation ou conciliation [54] . L'arrêté interministériel n° 067/MJL/MEF/DC/SGM/DACS/SA/078SGG20 du 11 décembre 2020 fixe précisément le montant forfaitaire des frais d'enrôlement et de notification[55]. Le Tribunal de commerce de Cotonou indique actuellement un montant de 12 000 FCFA par demandeur pour l'enregistrement d'une demande en ligne[56]. Le choix d'un forfait présente un intérêt théorique évident : il rend prévisible le coût du procès. Le créancier peut ainsi apprécier ex ante l'opportunité économique d'engager la procédure. Cette question rejoint les analyses

[51] S. GUINCHARD et T. MOUSSA, *Droit et pratique des voies d'exécution*, Paris, Dalloz, 2018, p. 165 et s.
[52] Cf. les arrêtés n° 063/MJL/DC/SGM/DACS/SA/076SGG20 du 2 décembre 2020 fixant les modalités de mise en œuvre de la procédure des petites créances d'une part, et celui n° 066/MJL/DC/SGM/DACS/SA/077SGG20 du 2 décembre 2020, relatif à l'emploi des moyens de communication électronique en justice. Le ministère béninois de la Justice les recense officiellement.
[53] Cf. S. GUINCHARD (dir.), *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée : rapport au garde des Sceaux, ministre de la Justice*, Paris, La Documentation française, 2008, 342 p.
[54] Cf. art. 768.3 de la Loi n° 202008
[55] Ministère de la Justice et de la Législation du Bénin, arrêté interministériel n° 067/MJL/MEF/DC/SGM/DACS/SA/078SGG20 du 11 décembre 2020 fixant le montant forfaitaire des frais d'enrôlement et de notification dans le cadre de la procédure des petites créances.
[56] Le site internet de du tribunal de commerce consacre d'ailleurs un espace dédié aux requête numériques et actes de petites créances. Cf. https://tcc.justice.bj/petitescreances Consulté le lundi 24 août 2026 à 10h 30.

économiques du droit du recouvrement : lorsque les coûts de transaction deviennent disproportionnés par rapport à la valeur de la créance, l'existence d'un droit juridiquement protégé ne suffit plus à garantir son effectivité[57].

Le modèle béninois apparaît donc fondé sur une conception substantielle de l'accès à la justice : un droit qui ne peut être économiquement exercé risque de devenir un droit théorique. Cette conception explique le choix d'une procédure spécialisée, peu coûteuse et sans obligation systématique de représentation par avocat. Ainsi, l'innovation relative aux conditions d'ouverture ne tient pas à un élément isolé. Elle résulte de l'association d'un seuil financier, d'une spécialisation juridictionnelle, d'un formulaire, de la dématérialisation et d'un coût forfaitaire. C'est cette combinaison qui donne au modèle béninois son caractère original.

B- Une innovation liée aux procédures de recouvrement

La comparaison avec la France permet de mesurer la singularité du modèle béninois. Si en droit français il s'agit plus d'une logique de déjudiciarisation de la procédure de recouvrement des petites créances, en droit béninois simplifie le procès certes, mais en maintenant le juge au centre du dispositif. En droit français, l'article L. 125-1 du Code des procédures civiles d'exécution permet au commissaire de justice de mettre en œuvre la procédure simplifiée à la demande du créancier. Lorsque le créancier et le débiteur s'accordent sur le montant et les modalités du paiement, le commissaire délivre un titre exécutoire[58]. Le juge n'intervient donc pas nécessairement. Le législateur français a ainsi privilégié une logique de déjudiciarisation du petit contentieux[59]. L'objectif est d'éviter qu'un litige économiquement faible ne mobilise inutilement l'appareil juridictionnel lorsque les parties peuvent parvenir à un accord. Le modèle béninois suit une logique différente. La chambre des petites créances est une véritable formation judiciaire. Le conflit peut être soumis au juge dès son origine et celui-ci conserve la maîtrise du processus jusqu'au jugement.

Le décret et les textes d'application de la loi de modernisation organisent une procédure fortement concentrée autour de la conférence préparatoire[60]. Cette conférence constitue une

[57] Sur le rapport entre effectivité du droit et efficacité économique du recouvrement, v. notamment les travaux doctrinaux relatifs à l'efficacité des voies d'exécution dans l'espace OHADA, ainsi que J. ISSASAYEGH, *Loc. cit.*, p. 52.
[58] Cf. Art. L. 1251 du Code de procédure civile d'exécution.
[59] Cf. I. DEBRE, « Procédure de recouvrement des petites créances », *Journal officiel du Sénat*, 13 oct. 2016, p. 4512. Réponse ministérielle relative à la procédure simplifiée française : celleci est expressément présentée comme destinée à permettre la délivrance d'un titre exécutoire lorsque créancier et débiteur s'accordent sur le montant et les modalités du paiement.
[60] Décret n° 2020198 et textes réglementaires d'application de la loi n° 202008.

étape essentielle du mécanisme. Le juge y vérifie notamment l'échange des pièces, organise les débats et tente de parvenir à une conciliation[61].

La conciliation n'est donc pas extérieure au procès ; elle est intégrée à celui-ci. Cette donnée est particulièrement intéressante au regard de l'AUPSRVE. L'article 12 de l'Acte uniforme prévoit lui-même, en cas d'opposition à une injonction de payer, une tentative préalable de conciliation[62]. La pratique doctrinale OHADA a souligné l'importance de cette phase comme moyen de concilier efficacité du recouvrement et règlement amiable du différend[63]. Le législateur béninois amplifie toutefois cette logique en faisant de la conférence préparatoire le point de convergence de plusieurs fonctions : vérification du dossier, organisation du contradictoire, tentative de conciliation et programmation de la suite de la procédure. Il ne s'agit donc plus simplement d'ajouter une tentative de conciliation au procès. Il s'agit de reconfigurer le procès autour d'un moment procédural unique destiné à en assurer la concentration. L'une des caractéristiques les plus remarquables du modèle béninois est l'encadrement des délais.

Le dispositif organise un calendrier particulièrement resserré entre la saisine, la notification du défendeur, la conférence préparatoire et le prononcé de la décision. Les textes d'application ont notamment prévu des délais courts pour la notification et l'organisation de l'audience. Le Gouvernement béninois a expressément présenté cette réforme comme destinée à rendre la justice « peu onéreuse et rapide » et à renforcer l'observation de la règle du délai raisonnable[64].

Le temps du procès devient ainsi un objet de réglementation. Cette approche rejoint les évolutions du droit français de la procédure civile. La doctrine française a progressivement insisté sur la nécessité de maîtriser le temps judiciaire, notamment à travers la mise en état, les calendriers procéduraux et la concentration des moyens[65]. Mais le modèle béninois va plus loin dans le contentieux considéré : il transforme la célérité en caractéristique structurelle d'une catégorie de procès. Par ailleurs, si la problématique d'une justice rendue dans un délai raisonnable préoccupe tous les systèmes juridiques contemporains, le législateur béninois semble avoir imprimé les marques de la célérité dans la procédure devant les chambres de petites créances. Ainsi, la célérité n'est plus seulement une vertu attendue de la juridiction. Elle

[61] Ministère de la Justice et de la Législation, textes d'application de la loi de modernisation de la justice. Le ministère recense notamment l'arrêté n° 063 du 2 décembre 2020 relatif aux modalités de mise en œuvre de la procédure des petites créances.
[62] Cf. Art. 12 AUPSRVE.
[63] K. O. C. DOGUE V. ILOKI ENGAMBA, « Pratique de la conciliation en matière d'injonction de payer OHADA », *Revue de l'ERSUMA*, n° 6, janvier 2016, p. 305. https://doi.org/10.3917/ersu.006.0306.
[64] Débats et travaux préparatoires relatifs à la modernisation de la justice béninoise : la réforme est expressément rattachée à l'objectif d'une justice « peu onéreuse et rapide » et au respect du délai raisonnable.
[65] Cf. S. GUINCHARD et F. FERRAND, *Procédure civile*, *Op. cit.,* p. 257.

devient un élément constitutif du régime procédural. A ce titre le dispositif béninois limite également les possibilités de renvoi et cherche à éviter les reports successifs qui constituent traditionnellement l'une des causes de l'allongement des procès[66].

Cette technique est cohérente avec une conception moderne de l'office du juge. Le juge n'est plus seulement chargé de trancher le litige au terme du processus ; il doit également assurer la discipline du procès. Cette conception trouve un écho dans les travaux français relatifs à la mise en état et au principe de coopération procédurale. Le procès contemporain tend à devenir une procédure organisée, dans laquelle les parties doivent contribuer loyalement à la détermination du litige tandis que le juge en assure la direction[67]. Précisément dans le contentieux des petites créances, cette logique prend une dimension particulière : les faibles enjeux économiques justifient que les actes procéduraux soient concentrés et que les comportements dilatoires soient neutralisés. Par ailleurs, l'absence d'obligation de constitution d'avocat constitue une autre manifestation de cette philosophie[68]. En effet, le choix peut être rapproché des procédures simplifiées existant en droit français[69], notamment devant certaines juridictions et pour certains montants, où la représentation obligatoire est écartée[70]. Mais il faut surtout y voir une mesure de proportionnalité. Le coût de l'avocat peut devenir économiquement disproportionné lorsque la créance ne dépasse pas cinq millions de francs CFA. La procédure cherche donc à préserver la rationalité économique du recouvrement : le créancier ne doit pas dépenser davantage pour récupérer sa créance que la valeur économique de celle-ci ne le justifie. Ainsi, la dispense d'avocat n'implique cependant pas un abandon des exigences du contradictoire. Le défendeur reçoit les informations relatives à la demande, dispose de la faculté de présenter ses observations et peut produire les pièces nécessaires à sa défense[71].

La simplification porte donc sur l'accès à la procédure, non sur la substance des droits de la défense. Ainsi, il a été institué pour cette procédure une liberté de la preuve et

[66] Arrêté n° 2020-063/MJL/DC/SGM/DACS/SA/076SGG20 du 2 décembre 2020 fixant les modalités de mise en œuvre de la procédure des petites créances et de la procédure transitoire de distribution des affaires ; Arrêté interministériel n° 2020-067/MJL/MEF/DC/SGM/DACS/SA/078SGG20 du 11 décembre 2020 fixant le montant forfaitaire des frais d'enrôlement et de notification dans le cadre de la procédure des petites créances ; art. 768-1 et s. de la Loi n° 2020-08 du 23 avril 2020 portant modernisation de la justice en République du Bénin.

[67] Sur le sujet Cf. A. DEVAUCHELLE, « Le calendrier de procédure par le conseiller de la mise en état et conclusions postérieures », in *Revue Village de la Justice,* Revue en ligne. Article disponible que https://www.villagejustice.com/articles/Calendrierprocedurepar,20025.html, Consulté ce lundi 24 août 2026 à 13h 45mns.

[68] Loi n° 202008 et textes d'application relatifs aux petites créances

[69] S. GUINCHARD, F. FERRAND, C. CHAINAIS et L. MAYER, P*rocédure civile. Droit commun et spécial du procès civil, MARD et arbitrage,* Paris, Dalloz, Précis, p. 132 ; . HERON, T. BARS et K. SALHI, *Droit judiciaire privé,* 7e éd., Paris, LGDJ, 2019, spéc. nos 872 et s., « La procédure sans représentation obligatoire ».

[70] C. pr. civ. fr., art. 18 : « Les parties peuvent se défendre elles-mêmes, sous réserve des cas dans lesquels la représentation est obligatoire » ; v. également art. 760 et s., relatifs à la procédure devant le tribunal judiciaire, et art. 899 et s., relatifs à la procédure d'appel avec représentation obligatoire et à ses exceptions.

[71] Loi n° 2020-08 du 23 avril 2020 portant modernisation de la justice en République du Bénin, art. 7685.

l'assouplissement du formalisme probatoire. En effet, l'article 768.1 prévoit que la preuve est libre devant la chambre des petites créances[72]. D'ordinaire on sait que dans les rapports civils et commerciaux, les règles de preuve sont traditionnellement liées à la nature de l'acte juridique et à la qualité des parties. En permettant une plus grande liberté probatoire, le législateur cherche manifestement à éviter qu'un formalisme probatoire excessif ne fasse obstacle au règlement d'un litige économiquement modeste. L'assouplissement du droit de la preuve complète ainsi l'assouplissement de l'accès au juge.

Cependant cette liberté de preuve ne signifie pas dispense de preuve. Le demandeur demeure tenu d'établir le bien-fondé de sa prétention et le juge demeure tenu de motiver sa décision. A ce titre, la jurisprudence de la Cour suprême du Bénin est illustrante. Dans un arrêt rendu à propos d'un jugement de la chambre des petites créances du Tribunal de Lokossa[73], la Cour suprême a cassé la décision en raison d'une mauvaise application de l'article 1147 du Code civil. La Cour rappelle ainsi que « le juge des petites créances demeure soumis aux règles substantielles du droit des obligations et que la simplification de la procédure n'autorise pas le juge à s'affranchir du droit commun applicable au fond du litige »[74]. Cette jurisprudence est particulièrement importante pour la démonstration doctrinale : la spécialisation procédurale n'entraîne pas spécialisation substantielle générale.

La chambre des petites créances est une juridiction spécialisée quant à la manière de juger ; elle ne constitue pas, en principe, un ordre juridique autonome quant aux règles de fond. Le caractère de premier et dernier ressort constitue probablement la restriction la plus significative aux voies de recours. La loi de modernisation a organisé le jugement des petites créances en premier et dernier ressort[75]. Le choix est cohérent avec dispositif du modèle consacré : si le jugement était systématiquement susceptible d'appel, l'efficacité temporelle recherchée serait fortement compromise.

Une jurisprudence récente de la Cour d'appel de commerce de Cotonou apporte cependant une précision essentielle. Dans un arrêt du 4 mars 2026, le juge d'appel a retenu que « le jugement rendu par la chambre des petites créances n'est pas susceptible d'appel », tout en

[72] Cf. Art. 768.1 de la Loi n° 2020-08 du 23 avril 2020 portant modernisation de la justice en République du Bénin.
[73] Jugement n° 020/CHPC/21 rendu le 16 décembre 2021 par la chambre des petites créances du Tribunal de Lokossa.
[74] Cour suprême du Bénin, chambre judiciaire, arrêt n° 061/CJCM du répertoire n° 2022033/CJCM du greffe, rendu le 20 juillet 2023, Atchissou DODO c/ société PORTEO BTP (exNSECI). Arrêt de cassation du jugement n° 020/CHPC/21 du 16 déc. 2021 de la chambre des petites créances du Tribunal de Lokossa, pour violation de l'art. 1147 C. civ., *Revue de la Cour suprême du Bénin*, 2023, p. 179.
[75] Cf. Article 76810 du Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes (CPCCSAC), créé par la loi n° 202008 du 23 avril 2020 portant modernisation de la justice. L'alinéa 1er dudit article dispose : « La juridiction compétente statue en premier et dernier ressort ».

reconnaissant la possibilité d'un pourvoi en cassation[76]. On peut présumer que ce double degré de juridiction est supprimé afin de garantir la célérité ; le contrôle de cassation demeure afin d'assurer la conformité de la décision aux règles de droit. C'est pourquoi, nous estimons que la procédure béninoise établit ainsi un compromis entre rapidité et légalité : elle supprime le second examen du litige, mais ne supprime pas le contrôle de droit qui est réservé à la cour suprême. Ainsi, le modèle béninois peut donc être qualifié de justice procédurale différenciée, et non de justice juridiquement diminuée.

II-UNE EFFICACITE RELATIVE POUR LES NOUVEAUX MODELES DE RECOUVREMENT

L'innovation en droit processuel ne constitue pas, à elle seule, une garantie d'efficacité[77]. La notion d'efficacité doit donc être entendue dans une perspective dynamique, qui embrasse aussi bien l'accès au juge et l'obtention du titre que l'exécution de celui-ci[78]. Cette conception paraît d'autant plus pertinente pour les petites créances que leur faible valeur économique commande une stricte proportionnalité entre l'enjeu du litige et les ressources mobilisées pour obtenir son règlement. Le droit processuel contemporain tend précisément à combattre ce phénomène par la diversification des modes de traitement des litiges et l'adaptation des procédures à leur importance économique[79]. *« L'accès à la justice des titulaires de petites créances suppose de rechercher des mécanismes procéduraux proportionnés à la valeur du litige, faute de quoi l'existence abstraite d'un droit au juge peut se révéler économiquement insuffisante »*[80]. Le législateur béninois s'est inscrit dans cette logique. On sait que la réforme en elle-même poursuit expressément une finalité de « *simplification et de célérité : formulaire normalisé, possibilité de saisine électronique, oralité, liberté de la preuve, dispense du ministère d'avocat et encadrement des délais constituent les principaux ressorts du nouveau dispositif* »[81]. Néanmoins, l'efficacité du modèle ne saurait être appréciée de manière uniforme. Elle est particulièrement perceptible dans la rationalisation du procès et dans la diminution de

[76] Cour d'appel de commerce de Cotonou, arrêt n° 020/26 du 4 mars 2026, relatif à l'irrecevabilité de l'appel dirigé contre un jugement rendu par la chambre des petites créances et à la possibilité du pourvoi en cassation.
[77] P.THÉRY, « La justice face aux défis du nombre et de la complexité », *Les Cahiers de la justice*, 2010/1, p. 13 s.
[78] Cf. not. A. B. FOTSO KOUAM, *Les voies d'exécution OHADA et le droit à un procès équitable*, Mémoire de DEA/DESS, 2009, spéc. pp. 70-71.
[79] G. RAVARANI, « Interrogations autour d'un droit fondamental : l'appel », in S. GUINCHARD (dir.), Justices et droit du procès : du légalisme procédural à l'humanisme processuel, Dalloz, 2010, p. 356.
[80] J. BASEDOW, « L'accès à la justice pour les créances modestes : le médiateur de l'assurance en Allemagne », *S. GUINCHARD (dir.), Justices et droit du procès. Du légalisme procédural à l'humanisme processuel*, Paris, Dalloz, 2010, p. 68.
[81] M. O. HOUNDEKON, « Le recouvrement des créances modestes au regard de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE) révisé », *Revue de l'ERSUMA,* 2024, n° HS4, p. 105.

ses coûts ; elle demeure plus incertaine lorsqu'il s'agit de mesurer l'effectivité du paiement après le jugement.

On peut donc avancée que le modèle béninois apparaît ainsi comme un mode efficace de traitement juridictionnel des petites créances (A), sans être encore nécessairement un système pleinement efficace de recouvrement des petites créances, car restant encore perfectible (B).

A- Une efficacité appréciable

L'efficacité du mécanisme béninois résulte de la cohérence de l'ensemble procédural institué par la loi de modernisation de la justice. Le législateur a moins créé une nouvelle procédure isolée qu'il n'a recherché une réduction simultanée des trois principaux obstacles au recouvrement judiciaire des petites créances : le temps, le coût et la technicité du procès. En effet, la célérité constitue, à cet égard, le premier indice de cette efficacité. La loi enferme le traitement de l'affaire dans une temporalité particulièrement resserrée. La conférence préparatoire doit intervenir dans le délai prévu par l'article 768.5 du Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes ; la mise en état est étroitement encadrée ; les renvois sont limités et le jugement doit, en principe, être rendu au plus tard quarante-cinq jours après la conférence préparatoire[82].

L'intérêt de cette réglementation dépasse la simple commodité procédurale. Elle traduit une conception économique du temps judiciaire : le temps devient ici une composante de la valeur de la créance. Une créance de faible montant supporte difficilement les délais inhérents à une procédure ordinaire. La longueur du procès peut même conduire son titulaire à renoncer à agir. Le législateur a donc cherché à éviter que la lenteur de la justice ne transforme le droit de créance en droit théorique.

A ce titre la doctrine considère que les réformes contemporaines du procès civil sont marquées par une recherche de célérité et d'adaptation de la justice aux besoins du justiciable[83]. Il faut néanmoins aller plus loin : dans le domaine des petites créances, la célérité n'est pas seulement une exigence de bonne administration de la justice ; elle constitue une condition d'utilité économique du recours juridictionnel. La spécialisation des chambres renforce cette rationalisation. En confiant ce contentieux à une formation spécialement identifiée, le législateur espère favoriser une gestion plus homogène des affaires et une meilleure maîtrise des délais. La doctrine récente consacrée aux créances modestes relève d'ailleurs que le Bénin

[82] Cf. art 768.6 de la Loi n° 202008 du 23 avril 2020. Cf. l'arrêté n° 063/MJL/DC/SGM/DACS/SA/076SGG20 du 2 décembre 2020 fixant les modalités de mise en œuvre de la procédure des petites créances.

[83] E. C. MONTCHO AGBASSA, « La réforme de la justice civile au Bénin », in *C. D. SOSSA (dir.), Droit et investissement. Mélanges en l'honneur du professeur Cossi Dorothé SOSSA, t. II, Droit processuel,* Cotonou, CREDIJ, 2021, p. 409 et s.

a fait de la création de ces chambres l'une des principales réponses institutionnelles à la problématique du recouvrement des faibles montants[84].

L'originalité du dispositif apparaît plus nettement encore lorsqu'il est confronté au droit OHADA. L'Acte uniforme du 17 octobre 2023 portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution conserve l'injonction de payer comme instrument privilégié du recouvrement des créances certaines, liquides et exigibles[85]. Mais l'économie de cette procédure est différente : le créancier cherche principalement à obtenir rapidement une ordonnance, susceptible d'être contestée par opposition, tandis que la chambre béninoise organise directement le règlement contradictoire du litige devant une formation spécialisée.

Dès lors, on peut dire que la procédure devant la chambre des petites créances n'est pas une simple déclinaison nationale de l'injonction de payer OHADA. Elle constitue plutôt une procédure nationale complémentaire, destinée à traiter judiciairement des litiges de faible montant selon une économie procédurale propre. Cette coexistence est révélatrice de la fonction particulière du droit béninois : le droit OHADA assure l'uniformité du recouvrement et de l'exécution, tandis que le législateur national adapte l'accès au juge aux réalités économiques locales. A ce titre la doctrine affirme que la réforme OHADA de 2023 cherche elle-même à mieux prendre en compte les créances modestes, mais l'adaptabilité complète du système suppose encore des initiatives étatiques, notamment quant à la simplification de l'acte introductif et à la célérité de la procédure de recouvrement forcé[86]. Cette analyse permet de comprendre l'intérêt du modèle béninois : le formulaire normalisé et la chambre spécialisée réalisent précisément, sur le terrain national, une adaptation que le droit uniforme ne peut entièrement accomplir.

La réduction du coût de la procédure constitue le second facteur d'efficacité. L'absence de ministère obligatoire d'avocat devant la chambre des petites créances est particulièrement significative[87]. Le créancier n'a donc pas à supporter systématiquement le coût d'une représentation professionnelle dont les honoraires pourraient absorber une partie substantielle d'une créance de faible montant. A ce titre, le formulaire normalisé accentue cette économie. En remplaçant la technicité de l'acte introductif classique par un modèle accessible, le législateur réduit à la fois le formalisme et la dépendance du justiciable à l'égard d'un

[84] M.O. HOUNDEKON, *Loc. cit.*., pp. 109116.
[85] Cf. art. 2 et s. et de l'Acte uniforme du 17 octobre 2023 portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution. Aussi Sur la place de l'injonction de payer dans le dispositif OHADA, v. également M. AKOUETE AKUE, « La procédure d'injonction de payer… de la simplicité à la complexité », Revue de droit uniforme africain, n° 005, 2e trim. 2011, p. 31 ; M. ADJAKA, *La pratique des procédures simplifiées de recouvrement de créances dans l'espace OHADA*, Cotonou, Ets Soukou, 1re éd., p. 11.
[86] M. O. HOUNDEKON, *Loc. cit*., pp. 102-125.
[87] Cf. art. 768.7 de la Loi n° 202008 du 23 avril 2020.

professionnel du droit. La saisine électronique complète cette simplification[88]. Il faut dire que cette technique est loin d'être anodine. Elle répond à une difficulté bien connue des procédures de recouvrement : lorsque la créance est modeste, le coût d'entrée dans le système judiciaire peut devenir supérieur à l'intérêt économique de la demande. Le recours au formulaire constitue alors une technique de proportionnalisation de la justice. Pour la doctrine, le formulaire normalisé comme l'un des instruments les plus pertinents de l'adaptation du recouvrement aux créances modestes. Il observe que le Bénin s'est particulièrement distingué sur ce terrain et relève que le droit OHADA aurait pu davantage s'inspirer de cette technique pour l'introduction de l'injonction de payer[89].

L'efficacité tient également à la place reconnue à la conciliation. Le juge de la chambre des petites créances ne doit pas nécessairement conduire le litige jusqu'à son terme contentieux : la conférence préparatoire lui permet de rechercher un accord entre les parties et, en cas de transaction, d'en assurer rapidement l'homologation[90]. Le modèle combine ainsi deux formes d'efficacité : l'efficacité contentieuse, par le jugement rapide, et l'efficacité consensuelle, par l'extinction amiable du litige. Cette orientation rapproche partiellement le modèle béninois du dispositif français. L'article L. 1251 du Code des procédures civiles d'exécution organise en France une procédure simplifiée de recouvrement des petites créances, actuellement limitée aux créances n'excédant pas 5 000 euros. Elle repose sur l'intervention du commissaire de justice et suppose l'accord du débiteur pour participer à la procédure[91]. Lorsque l'accord intervient, un titre exécutoire peut être délivré sans qu'un jugement soit nécessaire[92]. La comparaison fait toutefois apparaître une différence de philosophie. Le droit français cherche principalement à éviter le procès, tandis que le droit béninois cherche à simplifier le procès lorsqu'il devient nécessaire. Le premier privilégie une logique extrajudiciaire et consensuelle ; le second institue une juridiction spécialisée dans laquelle la conciliation est intégrée au processus judiciaire. Cette différence peut être regardée comme une faiblesse ou comme une force. Elle peut être critiquée parce qu'elle maintient la judiciarisation d'un contentieux que le droit français tend à externaliser. Mais elle peut aussi être défendue au regard du contexte béninois : l'existence d'une chambre spécialisée offre au créancier une garantie institutionnelle lorsque le débiteur refuse de coopérer, là où la procédure française suppose précisément son accord.

---

[88] Cf. art. 768.2 de la Loi n° 202008 du 23 avril 2020. Cf. l'arrêté n° 066/MJL/DC/SGM/DACS/SA/077SGG20 du 2 décembre 2020 relatif à l'emploi des moyens de communication électronique en justice.
[89] M. O. HOUNDEKON, *Loc. cit*., pp. 109-110.
[90] Cf. Art. 768.6 de la Loi n° 202008 du 23 avril 2020. Sur la place de la médiation et de la conciliation dans l'espace OHADA, v. Y. S. KOITA, « La médiation ou le blivet du droit OHADA », Penant, n° 910, pp. 2848, Ohadata D1909.
[91] C. pr. exéc. fr., art. L. 1251 et R. 1251. Le seuil réglementaire de la procédure simplifiée est fixé à 5.000 euros.
[92] C. pr. exéc. fr., art. L. 1251. La procédure française permet au commissaire de justice de délivrer un titre exécutoire lorsque les parties s'accordent sur le montant et les modalités du paiement.

On peut donc avancer que le modèle béninois apparaît donc efficace par proportionnalisation du procès : il ne supprime pas nécessairement le juge ; il rend son intervention moins coûteuse, moins formaliste et plus rapide. C'est cette architecture qui explique l'intérêt du dispositif. Encore faut-il ne pas confondre cette efficacité procédurale avec une efficacité absolue. Car rendre le jugement plus rapide ne signifie pas nécessairement rendre le paiement plus rapide.

B- Une efficacité perfectible

L'efficacité du modèle béninois doit être relativisée dès lors que l'on passe de l'analyse de la procédure à celle du résultat. Le principal risque serait de considérer comme établi ce qui n'est, pour l'heure, que partiellement démontré : qu'une procédure juridiquement rapide produit nécessairement un recouvrement économiquement rapide.

La première difficulté tient à l'écart possible entre la célérité prescrite par le texte et celle effectivement réalisée par les juridictions. Le législateur a enfermé la procédure dans des délais stricts ; encore faut-il que l'organisation judiciaire permette leur respect. La circulaire du 1er avril 2021 relative à la mise en œuvre de certaines innovations de la loi de modernisation de la justice montre elle-même que la réussite du dispositif suppose une harmonisation des pratiques des juridictions[93]. La doctrine est plus explicite encore. Un auteur relève que l'efficacité de la procédure des créances modestes ne dépend pas seulement des textes : l'absence de véritable maîtrise managériale de la procédure par le magistrat peut conduire à son allongement, de sorte que le délai voulu par le législateur risque de demeurer largement indicatif[94]. La remarque est essentielle. Elle révèle que le véritable problème de l'efficacité n'est pas uniquement normatif. Il est managérial. La meilleure procédure ne produit pas nécessairement les meilleurs résultats si le greffe ne peut traiter les dossiers avec célérité, si les notifications sont difficiles, si les audiences sont surchargées ou si les magistrats ne disposent pas du temps nécessaire pour respecter les délais prescrits.

Il faut donc se garder d'une lecture excessivement formaliste de la réforme. La présence dans la loi d'un délai de quarante-cinq jours ne constitue pas une preuve empirique que les créances sont effectivement recouvrées dans ce délai. Elle établit seulement un standard de célérité auquel la pratique doit être confrontée. Cette absence de données publiques suffisamment complètes sur les délais moyens, les taux de conciliation, les taux de jugement dans le délai légal et surtout les taux d'exécution invite à la prudence. Il serait scientifiquement

[93] Ministère de la Justice et de la Législation, circulaire n° 1002/MJL/DC/SGM/DSPJ/SA du 1er avril 2021 portant mise en œuvre de certaines innovations issues de la loi de modernisation de la justice. Le texte est officiellement disponible sur le portail documentaire du ministère.
[94] M.O. HOUNDEKON, *Loc. cit.,* p. 110.

excessif d'affirmer que le dispositif est pleinement efficace sans disposer d'une évaluation statistique régulière de ses résultats.

La deuxième limite est plus substantielle. En effet, le jugement n'est pas le paiement. Cette proposition, apparemment élémentaire, est déterminante pour l'appréciation du modèle. La finalité du recouvrement n'est pas l'obtention d'un titre exécutoire ; elle est la satisfaction du droit patrimonial du créancier. Or, une fois le jugement rendu, le créancier peut encore être confronté aux difficultés classiques de l'exécution : absence d'actifs saisissables, insolvabilité du débiteur, contestation des mesures d'exécution, coût des actes et durée des opérations de saisie.

La doctrine, en droit OHADA, a depuis longtemps insisté sur cette dimension. La doctrine met souligne les difficultés qui peuvent séparer l'existence du droit de recouvrer et sa réalisation effective[95]. Un auteur considère par exemple que « *les procédures individuelles d'exécution doivent rechercher un équilibre entre l'efficacité du droit de poursuite du créancier et la protection du débiteur* »[96]. Mais il faut reconnaître que l'efficacité du recouvrement ne saurait signifier l'élimination de toutes les garanties du débiteur. Le droit OHADA lui-même a évolué vers une conception plus équilibrée des voies d'exécution, en intégrant notamment des exigences de proportionnalité et de protection du patrimoine du débiteur[97]. La réforme de 2023 a encore renforcé cette orientation. Le nouvel Acte uniforme introduit ou précise plusieurs mécanismes destinés à rendre l'exécution à la fois plus efficace et plus juridiquement encadrée[98].

La jurisprudence de la CCJA confirme, par ailleurs, que l'effectivité de l'exécution demeure inséparable du respect des règles qui l'organisent. La Cour a eu à connaître de nombreux contentieux relatifs à la saisie, aux titres exécutoires, aux pouvoirs du juge et aux conditions de mise en œuvre des procédures d'exécution[99]. La jurisprudence communautaire montre ainsi que la rapidité de l'exécution ne peut être obtenue au prix d'une méconnaissance des formalités substantielles. Il faut dire que la difficulté est donc structurelle : plus le législateur simplifie l'accès au titre, plus le poids de l'exécution devient déterminant dans l'appréciation globale de l'efficacité.

---

[95] A. G. ZERBO, *Analyse critique de l'effectivité du droit OHADA du recouvrement des créances*, Ouagadougou, CGF, 2019, p. 199 et s

[96] S. S. KUATE TAMEGHE, *La protection du débiteur dans les procédures individuelles d'exécution*, Paris, L'Harmattan, 2012, 458 p.

[97] A. OUATTARA, « Nécessité, proportionnalité… égalité ? L'AUVE de l'OHADA et les principes directeurs des voies d'exécution », in *F. M. SAWADOGO (dir.), Les horizons du droit OHADA*, Cotonou, CREDIJ, 2018, p. 433 et s.

[98] M.O. HOUNDEKON, *Loc. cit*., pp. 102125.

[99] CCJA, 2e ch., arrêt n° 132/2015, 12 nov. 2015, pourvoi n° 090/2013/PC ; CCJA, 2e ch., arrêt n° 006/2007, 1er févr. 2007, pourvoi n° 011/2006/PC ; CCJA, arrêt n° 007/2005, 27 janv. 2005, Société Optique instrumentale c/ ITRAGTransit.

La réforme béninoise l'a partiellement compris. La loi de modernisation de la justice ne s'est pas limitée à la création des chambres des petites créances ; elle a également renforcé l'encadrement du contentieux de l'exécution et cherché à améliorer la célérité des procédures de recouvrement forcé.[100] Mais cette articulation doit encore être appréciée dans la pratique.

L'enjeu est particulièrement important parce que le jugement des petites créances intervient dans un environnement juridique à deux niveaux. La phase cognitive relève du dispositif béninois ; la phase d'exécution demeure largement rattachée au droit uniforme OHADA. Le succès du modèle suppose donc que ces deux ensembles normatifs fonctionnent sans rupture.

La jurisprudence de la CCJA est particulièrement instructive sur cette articulation. Dans son arrêt n° 103/2022 du 9 juin 2022, la Cour a rappelé que le juge national ne peut appliquer une disposition nationale contraire à la législation communautaire [101]. Le principe est fondamental pour le modèle béninois : l'innovation nationale ne peut remettre en cause les règles uniformes qui gouvernent les voies d'exécution. La chambre des petites créances doit donc être comprise comme un mécanisme national de traitement du contentieux, non comme un régime autonome d'exécution échappant à l'AUPSRVE. Cette coexistence appelle une réflexion sur l'effectivité. Le législateur béninois a rendu plus facile l'obtention du jugement ; il reste à garantir que le créancier puisse ensuite mobiliser efficacement les mécanismes d'exécution du droit OHADA. Le droit français offre ici un point de comparaison particulièrement révélateur. La procédure simplifiée française n'est pas conçue uniquement autour du jugement : elle est directement orientée vers la production d'un titre exécutoire lorsque le débiteur accepte la procédure [102]. Cette proximité entre recouvrement amiable et titre exécutoire réduit la distance entre la phase de négociation et celle de l'exécution.

Le modèle béninois pourrait être regardé comme moins intégré sur ce point. Il demeure fortement juridictionnel et fait de la décision de la chambre le pivot du système. Son efficacité dépend donc davantage de la qualité et de la rapidité de l'articulation entre la juridiction qui statue et les acteurs chargés de l'exécution. Il ne faut cependant pas en conclure que le modèle français serait nécessairement supérieur. Les difficultés d'exécution ne disparaissent pas avec l'intervention du commissaire de justice. La jurisprudence française récente montre d'ailleurs

[100] Projet puis loi n° 202008 du 23 avril 2020, dispositions relatives au contentieux de l'exécution. Le Gouvernement indiquait expressément que la réforme devait renforcer la célérité des procédures de recouvrement et préciser les dispositions relatives au contentieux de l'exécution

[101] CCJA, 2e ch., arrêt n° 103/2022 du 9 juin 2022, pourvoi n° 375/2021/PC.

[102] C. pr. exéc. fr., art. L. 1251. Sur le caractère consensuel de la procédure française, v. également Cass. 2e civ., 20 oct. 2021, n° 2011.004 : la Cour rappelle que l'accord du débiteur pour participer à la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances constitue l'une des causes légales de suspension de la prescription prévues par l'article 2238 du Code civil.

que l'échec de la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances peut encore conduire le créancier à saisir le juge dans le cadre d'une procédure ordinaire[103]. La Cour de cassation rappelle également que l'accord du débiteur pour participer à la procédure simplifiée constitue un élément juridique déterminant du mécanisme[104]. La comparaison révèle ainsi une vérité plus générale : aucun système de petites créances ne peut garantir l'efficacité par la seule simplification de l'accès au juge ou par la seule recherche amiable. L'effectivité dépend de l'ensemble de la chaîne du recouvrement.

Dès lors, l'appréciation du modèle béninois devrait être déplacée. Il ne suffit plus de demander dans quel délai la chambre statue ; il faut également mesurer le temps séparant la saisine du paiement. Le véritable indicateur d'efficacité devrait être le délai global de recouvrement, intégrant la phase juridictionnelle et la phase d'exécution. Une telle approche permettrait de dépasser l'opposition entre une réforme présentée comme efficace et une pratique nécessairement perfectible. La chambre des petites créances a indéniablement réduit les obstacles tenant au formalisme, au coût et au temps du procès. Le problème n'est donc plus principalement celui de l'accès au juge. Il devient celui de l'effectivité du titre obtenu. Cela rejoint d'ailleurs la conception plus générale du droit OHADA défendue par la doctrine avisée, pour lequel l'effectivité constitue l'un des piliers fondamentaux du droit communautaire, aux côtés notamment de l'intégration juridique, de la sécurité juridique et de l'attractivité[105]. Appliquée aux petites créances, cette conception conduit à considérer que la valeur de la réforme béninoise dépendra finalement de sa capacité à faire produire au jugement ses effets économiques.

Le modèle béninois est donc perfectible, mais sa perfectibilité ne doit pas être comprise comme la négation de son efficacité. Elle traduit plutôt le passage d'une première génération de réforme qui est de simplifier l'accès au jugement et répond à une seconde exigence qui est de garantir l'effectivité du recouvrement. L'avenir du dispositif pourrait ainsi être recherché moins dans la multiplication de nouvelles formalités que dans l'évaluation régulière de ses performances : délai moyen de jugement, taux de conciliation, coût moyen de la procédure, taux d'exécution volontaire, délai d'exécution forcée et proportion des décisions effectivement recouvrées. Une telle évaluation permettrait enfin de passer d'une efficacité simplement normative à une efficacité mesurée.

---

[103] Cf. par exemple TJ Béziers, jugement RG n° 24/00181, dans lequel le créancier avait tenté une procédure simplifiée de recouvrement des petites créances avant d'introduire une action judiciaire

[104] Cass. 2e civ., 20 oct. 2021, n° 2011.004.

[105] P.G. POUGOUÉ, « Les quatre piliers cardinaux de la sagesse du droit OHADA », in *F. M. SAWADOGO (dir.), Les horizons du droit OHADA,* Cotonou, CREDIJ, 2018, p. 399.

Conclusion

Le législateur béninois a construit une modalité juridictionnelle particulièrement originale de traitement des petites créances, différente de l'injonction de payer OHADA et différente également de la procédure française de recouvrement simplifié. On peut avancer que la chambre des petites créances constitue bien un mode efficace, mais cette efficacité doit être juridiquement qualifiée. Elle est appréciable au stade du traitement du litige, grâce à la spécialisation, à la simplification, à la célérité et à la réduction du coût ; elle est perfectible au stade du recouvrement effectif, parce que l'obtention rapide d'un titre ne garantit ni la solvabilité du débiteur ni l'exécution rapide de la décision. La véritable contribution du modèle béninois réside alors dans la proportionnalisation du procès à l'importance économique du litige. Sa prochaine étape devrait être celle de la proportionnalisation de l'exécution. Le droit des petites créances ne sera pleinement efficace que lorsque le créancier pourra raisonnablement espérer non seulement obtenir rapidement raison, mais surtout être rapidement payé.

La dualité des réponses pénales à la piraterie informatique au bénin et au Togo

The Dual Nature of Criminal Responses to Computer Hacking in Benin and Togo

Par :

Professeur **Moktar ADAMOU**

Agrégé des Universités du CAMES

Doyen de la Faculté de Droit et de

Science Politique de l'Université de Parakou (FDSP-UP)

Vice-président du Comité International des Pénalistes Francophones (CIPF)

bamoktar@yahoo.fr

Bio Edouard GABA Y. SEKE

Doctorant en droit pénal en sciences criminelles

moubarakgaba@yahoo.fr

Résumé :

La piraterie informatique constitue aujourd'hui une menace croissante pour les économies numériques émergentes du Bénin et du Togo. Face à ce péril, les deux États ont élaboré des dispositifs répressifs dont la singularité et la complémentarité méritent d'être étudiées. Le Bénin a choisi la voie d'une codification globale à travers son Code du numérique de 2018, tandis que le Togo a opté pour une loi spéciale sur la cybersécurité révisée en 2023. Cet article propose une analyse comparative de ces deux systèmes juridiques en interrogeant leur efficacité au regard de la problématique suivante : les réponses pénales apportées par le Bénin et le Togo pour faire face à la piraterie informatique sont-elles efficaces ? L'étude révèle une dualité structurelle dans ces réponses : d'un côté, la vigueur des instruments normatifs textes internes et engagements internationaux ; de l'autre, la vivacité des mécanismes institutionnels mis en place. Si le cadre formel paraît satisfaisant, des lacunes substantielles persistent en termes de ressources humaines, de coopération judiciaire transfrontalière et d'harmonisation régionale.

Mots-clés : Piraterie informatique, Cybercriminalité, Droit pénal, Réponses pénales, ANCy, CRIET-Coopération internationale.

Abstract :

Computer piracy constitutes an increasingly serious threat to the emerging digital economies of Benin and Togo. Faced with this threat, both States have developed repressive mechanisms whose distinctiveness and complementarity deserve scholarly attention. This article offers a comparative analysis of both legal systems, questioning their effectiveness: are the criminal law responses developed by Benin and Togo truly effective against computer piracy? The study reveals a structural duality in these responses: on the one hand, robust normative instruments domestic legislation and international commitments; on the other, proactive institutional mechanisms. While the formal framework appears satisfactory, substantial gaps persist in terms of human resources, cross-border judicial cooperation and regional harmonisation.

Keywords : Computer piracy, Cybercrime-Criminal, Criminal law responses, ANCy, CRIET-International cooperation.

Introduction

La piraterie informatique[1] est devenue un grand défi pour les États qui développent leurs économies numériques[2]. Cela concerne l'Afrique comme les autres régions du monde. Le développement des technologies de l'information et de la communication[3] a des conséquences négatives. Au Bénin et au Togo, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les échanges commerciaux[4], les services publics et la vie quotidienne expose ces pays à des risques importants en matière de sécurité informatique. Selon l'Union internationale des Télécommunications, en 2022, les pays d'Afrique de l'Ouest, notamment le Bénin et le Togo, étaient très vulnérables aux attaques informatiques en raison de la faiblesse de leurs systèmes de sécurité et de leurs lois sur la sécurité informatique. La piraterie informatique peut avoir des conséquences graves pour les économies des pays en développement. Il est essentiel que les pays comme le Bénin et le Togo renforcent leurs systèmes de sécurité[5] pour lutter contre la piraterie informatique.

C'est dans une situation inquiétante que le Bénin a adopté la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique[6]. Cette loi est un texte très important dans la sous-région et elle consacre un livre entier à la cybercriminalité. Le Togo, de son côté, a promulgué une loi plus complète sur la cybersécurité et la lutte contre la cybercriminalité en juin 2023[7], après avoir adopté une première loi en 2019. Ces deux lois montrent clairement que les gouvernements de ces pays veulent donner à leurs États les outils juridiques nécessaires pour lutter contre la piraterie informatique. C'est pour cela que le sujet intitulé *« la dualité des réponses pénales à la piraterie informatique au Bénin et au Togo »* doit être examiné de près.

En droit public, la notion de dualité signifie que deux éléments différents coexistent ou que deux mécanismes distincts travaillent ensemble pour atteindre un même but[8]. Lorsqu'on compare les systèmes juridiques du Bénin et du Togo, cette notion prend deux sens différents :

---

[1] Le terme « piraterie informatique » désigne, dans le cadre de cet article, l'ensemble des actes illicites commis au moyen de systèmes informatiques ou à l'encontre de tels systèmes. Voir G. CORNU (dir.), Vocabulaire juridique, PUF, 12e éd., 2018, v° « informatique ».

[2] KONE (B.) et KAMATE (A. B.), « *Dynamique de la transformation numérique et développement économique et social de la Côte d'Ivoire* », Paris, L'Harmattan, 2026, 245 p.

[3] HUET (J-M.), « *Afrique 4.0 : La révolution digitale* », Paris, Pearson France, 2024, 424 p.

[4] Au Bénin par exemple, le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG), dans son pilier 2, place également le numérique comme un levier crucial pour accélérer la transformation structurelle de l'économie béninoise. Cf. PAG, « Actions, réformes et projets par pilier/secteur », 2021-2026, p.22.

[5] Union Internationale des Télécommunications (UIT), Rapport sur la cybersécurité mondiale, 2022, disponible sur www.itu.int. Le rapport relève que les pays d'Afrique de l'Ouest demeurent parmi les plus exposés aux cyberattaques en raison de la faiblesse de leurs infrastructures de sécurité.

[6] Loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin

[7] Loi n° 2023-010 du 19 juin 2023 relative à la cybersécurité et à la lutte contre la cybercriminalité au Togo

[8] CARRE DE MALBERG (R.), « Contribution à la théorie générale de l'État », Paris, Sirey, Dalloz, 2003,

La dualité organique et institutionnelle : Elle montre que les politiques criminelles nationales se divisent en deux approches. D'une part, le législateur opte pour une approche centralisée et très spécialisée, comme c'est le cas au Bénin avec sa juridiction d'exception. D'autre part, on trouve une approche intégrée ou de droit commun, comme c'est le cas au Togo[9].

La dualité fonctionnelle : Elle montre que la réponse à la criminalité oscille entre la nécessité d'une protection rigoureuse par la loi et l'obligation de coopérer avec d'autres pays et de respecter les conventions régionales[10].

La dualité ne signifie pas simplement que les textes sont différents ; elle reflète les choix faits par chaque pays en matière de politique criminelle face à des menaces communes. La réponse pénale, c'est-à-dire l'ensemble des mesures prises par l'autorité publique pour réagir à une infraction qui trouble l'ordre social[11], comprend non seulement les lois qui définissent les crimes et les peines, mais aussi la manière dont les affaires sont traitées, des enquêtes aux jugements.

Dans le contexte technologique du Bénin et du Togo, la réponse pénale a évolué pour devenir une réponse pénale spécifique[12]. Elle se caractérise tout d'abord par des peines plus sévères, comme des peines d'emprisonnement ferme et des amendes élevées. Ensuite, elle implique que les règles de preuve soient adaptées, en permettant l'utilisation de preuves électroniques. Finalement, la compétence territoriale des juridictions doit être étendue, en mettant en place des mécanismes pour contourner les limites des frontières numériques.

La piraterie informatique comprend un grand nombre de comportements illicites[13]. On peut citer l'accès frauduleux à des systèmes d'information, les atteintes à l'intégrité des données, les escroqueries et les fraudes en ligne, le harcèlement électronique, la diffusion de contenus illicites et le cyberterrorisme. Le fait qu'il y ait autant d'incriminations montre à quel point le piratage informatique est un phénomène criminel complexe qui change tout le temps. Les progrès technologiques font que les contours de ce phénomène évoluent rapidement. Cela oblige les législateurs à être constamment vigilants et à s'adapter rapidement. Mais tous les États ne sont pas également capables de le faire.

[9] GBENOU (R.) « Le traitement de la cybercriminalité des jeunes en Afrique : Cas du Bénin », paris, L'Harmattan, coll. « études africaines », 2025, P. 57.
[10] PITAH SAMAH (H.) « Cybercriminalité en Afrique : contribution à l'étude de cas du Togo » mémoire de master recherche, EDSJPA/UP, 2022, P. 54.
[11] PRADEL (J.), « Droit pénal général », 22e éd., Paris, Cujas, 2019, p. 115.
[12] ADAMOU (M.), « Le code du numérique à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité », LEDAF, n°110z5, 2018, p. 3.
[13] FRANCILLON (J.) « L'adaptation du droit pénal à certaines formes de délinquance informatique et audiovisuelle », DPC, p. 42.

Cette étude se concentre sur une zone et une période spécifique. Cela permet de faire une analyse cohérente et d'évaluer correctement l'efficacité des réponses pénales contre la piraterie informatique.

Le Bénin et le Togo sont deux États voisins de l'Afrique de l'Ouest. Ils font partie de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et de l'Union africaine. Le choix de ces deux États pour cette recherche est dû à la similitude de leurs engagements internationaux et régionaux en matière de lutte contre la cybercriminalité. Ils ont également entrepris des réformes législatives pour adapter leur droit pénal aux mutations technologiques.

Au Bénin, la Loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique est la principale loi qui régit la cybercriminalité et la cybersécurité. L'article 2 de cette loi précise que le Code régit notamment la cybercriminalité et la cybersécurité[14]. Le Livre VI de ce code est consacré aux infractions relatives aux systèmes d'information[15].

Au Togo, la Loi n° 2018-026 du 7 décembre 2018 sur la cybersécurité et la lutte contre la cybercriminalité est la principale loi qui régit la répression de la piraterie informatique[16]. Cette loi harmonise le droit togolais avec les standards internationaux. En comparant les politiques criminelles mises en œuvre dans les deux États, il est possible d'évaluer les convergences et les divergences entre elles. Cette approche comparative permet de mieux comprendre les similitudes et les différences entre les deux États en matière de lutte contre la cybercriminalité. Le Bénin et le Togo ont des engagements internationaux et régionaux en matière de lutte contre la cybercriminalité qui sont similaires. Cela signifie que les deux États ont des objectifs communs pour lutter contre la cybercriminalité.

Sur le plan temporel, la recherche couvre essentiellement la période allant de 2001 à 2025. Le point de départ correspond à l'adoption de la Convention de Budapest, premier traité international consacrant un régime juridique harmonisé de lutte contre la cybercriminalité[17]. Cette période est marquée, en Afrique, par l'adoption de la Convention de Malabo en 2014, puis par les importantes réformes entreprises au Bénin avec le Code du numérique de 2018 et au Togo avec la loi de 2018 sur la cybersécurité. Elle intègre également les évolutions les plus récentes, notamment l'adhésion du Bénin à la Convention de Budapest en 2024, qui renforce son dispositif de coopération pénale internationale[18].

[14] Art. 2 de la Loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.
[15] Livre VI de la Loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin.
[16] Loi n° 2018-026 du 7 décembre 2018 sur la cybersécurité et la lutte contre la cybercriminalité au Togo.
[17] ANCEL (M.), « La Défense sociale nouvelle », 3e éd., Paris, Cujas, 1981, p. 215.
[18] DELMAS-MARTY (M.), « Les grands systèmes de politique criminelle », Paris, PUF, 1992, p. 398.

La question de la piraterie informatique est très actuelle aujourd'hui[19]. Cela est dû à la façon dont les administrations publiques[20], les entreprises et les services financiers se transforment rapidement en utilisant les outils numériques. Malheureusement, cela va de pair avec une augmentation des cyberattaques. Les systèmes d'information sont souvent attaqués, les fraudes électroniques sont de plus en plus fréquentes, les rançongiciels et les vols de données sont des problèmes majeurs, et les escroqueries en ligne sont très répandues. Toutes ces menaces mettent en danger la sécurité des États[21], la stabilité économique et la protection des droits fondamentaux des personnes[22]. Les organisations internationales et régionales travaillent donc à améliorer les lois pour lutter contre la cybercriminalité de manière plus efficace. Elles souhaitent également renforcer la coopération entre les pays pour que les poursuites judiciaires soient plus efficaces contre les pirates informatiques[23].

La piraterie informatique est apparue avec l'avènement des technologies de l'information dans les années 1960 et 1970. À cette époque, les premières intrusions dans les systèmes informatiques étaient principalement motivées par la curiosité technique plutôt que par des objectifs financiers. Avec l'essor d'Internet dans les années 1990 et le développement de l'économie numérique, ces comportements ont évolué en une véritable criminalité organisée. Cette criminalité est maintenant transnationale et cause des dommages importants aux États, aux entreprises et aux particuliers. Cette évolution a poussé les législateurs à modifier le droit pénal pour qu'il s'adapte aux nouvelles formes de délinquance numérique[24].

Sur le plan international, une étape importante a été franchie le 23 novembre 2001, avec l'adoption de la Convention sur la cybercriminalité, également appelée Convention de Budapest. Cette Convention de Budapest a été le premier traité international contraignant. Elle a harmonisé les principales incriminations relatives aux atteintes aux systèmes d'information. La Convention de Budapest a également institué des mécanismes de coopération judiciaire et d'entraide pénale adaptés aux spécificités de la criminalité informatique[25].

---

[19] VERGÈS (E.), CERE (J.-P.) et RASCAGNÈRES (J.-M.) (dir.), « *Droit pénal et nouvelles technologies »,* Paris, L'Harmattan, coll. « Comité international des pénalistes francophones », 2015, 208 p.

[20] Au Bénin, Cf. INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), African Department, Benin Digital Transformation to Foster Inclusive Growth, in Benin: Selected Issues, IMF Staff Country Reports, n° 2024/339, Washington, D.C., International Monetary Fund, 2024, p.39.

[21] DOUZET (F.), SAMAAN (J.-L.), et DESFORGES (A.) « Les pirates du cyberespace », *revue Hérodote*, n° 134(3), 2009, p. 176.

[22] GHIELMINI (S.), KAUFMANN (C.), POST (C.), BÜCHLER (T.), WEHRLI (M.) et AMACKER (M.), « Droits fondamentaux et droits humains à l'ère numérique », buch & netz, éd. TREDITION, 2021, p. 120.

[23] CEDEAO, Directive C/DIR.1/08/11 du 19 août 2011 relative à la lutte contre la cybercriminalité.

[24] SIEBER (U.), « Legal Aspects of Computer-related Crime in the Information Society : CONCRIME Study », European Commission, 1998, p. 253.

[25] Art. 2 à 13 de la Convention de Budapest sur la cybercriminalité, le 23 novembre 2001.

En Afrique, cette dynamique a continué avec l'adoption de la Convention de Malabo le 27 juin 2014. La Convention de Malabo invite les États africains à renforcer leurs cadres juridiques et institutionnels. Cela concerne notamment la cybersécurité, la protection des données à caractère personnel et la lutte contre la cybercriminalité. La Convention de Malabo vise à améliorer la sécurité et la protection des données en Afrique[26].

L'étude comparée est une démarche méthodologique essentielle en droit comparé. Elle permet de confronter les solutions retenues par différents ordres juridiques. Elle permet ainsi d'apprécier les convergences et les divergences entre ces solutions, ainsi que leur efficacité. En matière de piraterie informatique, l'étude comparée est particulièrement pertinente. La criminalité numérique est un phénomène qui dépasse les frontières nationales. Elle impose donc une harmonisation des incriminations et une coopération accrue entre les États. L'étude comparée contribue ainsi à une meilleure compréhension des différentes approches et à l'élaboration de stratégies communes pour lutter contre la piraterie informatique[27].

La problématique de cette recherche peut ainsi être formulée comme suit : les réponses pénales apportées par le Bénin et le Togo pour faire face à la piraterie informatique sont-elles efficaces ?

Le Bénin et le Togo ont été choisis pour cette comparaison. Ces deux pays partagent un environnement juridique commun en raison de leur appartenance à la CEDEAO, à l'Union africaine et à l'espace juridique francophone. Ils ont également entamé un processus de modernisation de leur législation pour répondre aux exigences des instruments internationaux, tels que la Convention de Budapest sur la cybercriminalité et la Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel[28]. Cependant, malgré cette proximité dans leurs lois, leurs réponses pénales présentent des différences, notamment en ce qui concerne les lois qui définissent les crimes et l'organisation des institutions chargées de prévenir, d'enquêter et de réprimer ces crimes.

Sur le plan théorique, cette recherche permet d'approfondir le droit pénal du numérique en montrant comment les réponses pénales textuelles et les réponses pénales institutionnelles peuvent s'accompagner mutuellement. Bien que de nombreuses recherches traitent de la cybercriminalité en général, peu se concentrent sur l'articulation entre les normes d'incrimination et les mesures institutionnelles de prévention et de répression, et ce de manière comparative. Cette étude vise donc à enrichir les débats sur l'efficacité des politiques

[26] Titre 2 de la Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, adoptée à Malabo le 27 juin 2014.
[27] DAVID (R.), « Les grands systèmes de droit contemporains », 12e éd., Paris, Dalloz, 2016, p.123.
[28] Art. 2 à 10 de la Convention de Budapest sur la cybercriminalité, 23 novembre 2001.

criminelles numériques en Afrique francophone. Elle examine aussi l'influence des instruments internationaux et régionaux sur les lois nationales dans les domaines du numérique et du droit pénal[29].

Sur le plan pratique, cette étude cherche à mesurer l'efficacité des outils juridiques et des institutions mises en place par les deux pays pour lutter contre la piraterie informatique. Identifier les points forts, les faiblesses et les obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre des réponses pénales permettra de proposer des idées pour renforcer la prévention, les capacités d'enquête, la coopération judiciaire internationale et la répression des crimes commis en ligne. Les résultats de cette recherche pourront ainsi servir d'aide à la décision pour les législateurs, les autorités judiciaires, les services d'enquête spécialisés et les organismes chargés de la cybersécurité dans les deux pays[30].

En effet, si les deux États ont progressivement renforcé leur arsenal normatif sous l'influence des instruments internationaux et régionaux, notamment la Convention de Budapest, la Convention de Malabo et la Directive de la CEDEAO relative à la lutte contre la cybercriminalité, l'effectivité de ces réformes demeure discutée. Les difficultés liées à l'identification des auteurs, à la collecte de la preuve numérique, à la spécialisation des acteurs judiciaires, à la coopération pénale internationale ainsi qu'à l'évolution rapide des techniques de piratage sont susceptibles d'affecter l'efficacité de la répression[31]. Dès lors, la simple existence d'un cadre juridique moderne ne suffit pas à garantir une lutte effective contre la piraterie informatique ; encore faut-il que les mécanismes institutionnels assurent une application efficiente des normes pénales.

C'est dans cette optique que s'inscrit cette étude, dont l'objectif est d'évaluer l'efficacité des réponses pénales mises en place par le Bénin et le Togo. Cette évaluation se base sur une analyse combinée des aspects textuels et institutionnels de ces réponses.

Pour répondre à cette question, une analyse en deux parties s'impose. Tout d'abord, il est essentiel d'examiner la sévérité des lois pénales contre la piraterie informatique au Bénin et au Togo (I). Ensuite, il est important d'évaluer la consolidation institutionnelle de ces lois pénales contre la piraterie informatique au Bénin et au Togo (II).

[29] PRADEL (J.), Op. cit., p. 43.
[30] CEDEAO, Directive C/DIR.1/08/11 du 19 août 2011 relative à la lutte contre la cybercriminalité.
[31] CEDEAO, Directive C/DIR.1/08/11 du 19 août 2011 relative à la lutte contre la cybercriminalité.

I- LA RIGUEUR DES REPONSES PENALES TEXTUELLES A LA PIRATERIE INFORMATIQUE

L'analyse des réponses pénales textuelles révèle une architecture normative à double étage : d'une part, un socle de droit interne constitué par des textes législatifs spéciaux et des dispositions du droit commun adaptées à la criminalité informatique (A) ; d'autre part, un cadre international composé de conventions universelles et d'instruments régionaux auxquels les deux États se réfèrent ou adhèrent (B). La rigueur de ces textes se mesure à leur cohérence interne, à la précision des incriminations et à l'adéquation des sanctions prononcées.

A- L'ancrage des réponses pénales textuelles dans les ordres juridiques internes

Le droit interne de la cybercriminalité au Bénin et au Togo repose sur deux piliers complémentaires : les infractions de droit commun susceptibles de s'appliquer aux comportements numériques, et les incriminations spécifiques créées pour répondre aux particularités techniques de la piraterie informatique. L'analyse de ces deux catégories permet de dresser un bilan contrasté des dispositifs répressifs nationaux.

1- L'édification d'un socle répressif de portée générale

Les incriminations de portée générale constituent le socle sur lequel repose l'ensemble du dispositif pénal applicable à la piraterie informatique. Bien antérieures à l'essor du numérique, elles ont été progressivement adaptées par le législateur et la jurisprudence pour couvrir les comportements délictueux nouveaux que les technologies de l'information ont rendus possibles.

Le législateur béninois a fait le choix, avec le Code du numérique de 2018[32], d'une codification globale regroupant en un seul texte l'ensemble des dispositions relatives au droit de l'économie numérique, y compris les infractions pénales. Le Livre VI du Code, intitulé « De la cybercriminalité », ne comporte ainsi pas moins de quatre-vingt articles définissant avec une précision appréciable les infractions pénales liées aux systèmes informatiques.

L'infraction centrale est l'accès frauduleux à un système informatique, définie à l'article 470 du Code[33]. Cette incrimination, qui s'inspire directement de la loi française Godfrain du 5 janvier 1988, réprime à la fois l'accès non autorisé initial et le maintien frauduleux dans le système au-delà de la durée autorisée. La Chambre criminelle française a eu l'occasion de

[32] Code du numérique du Bénin, op. cit., Livre VI « De la cybercriminalité », art. 468 à 545. L'architecture du texte s'inspire largement du modèle français issu de la loi Godfrain n° 88-19 du 5 janvier 1988.

[33] Loi n° 2017-20, Code du numérique du Bénin, op. cit., art. 470 : « Est puni d'un emprisonnement de six (06) mois à trois (03) ans et d'une amende de cinq cent mille (500 000) à trois millions (3 000 000) de francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque, frauduleusement, accède ou se maintient dans tout ou partie d'un système informatique. »

préciser, dans un arrêt du 5 janvier 1994, que le maintien frauduleux est caractérisé dès lors que l'auteur, ayant épuisé ses droits d'accès, persiste à demeurer connecté au système.[34]

Les atteintes à l'intégrité des systèmes et des données constituent la deuxième catégorie d'infractions fondamentales. L'article 472 du Code du numérique béninois réprime l'introduction, la suppression ou la modification frauduleuses de données[35], tandis que les articles suivants sanctionnent les actes de sabotage informatique, entendu comme toute action délibérée visant à entraver ou à perturber le fonctionnement d'un système de traitement automatisé de données. Ces incriminations correspondent à ce que la doctrine qualifie couramment d'atteintes à l'intégrité du cybermonde.[36]

Il convient de souligner que le Code du numérique béninois intègre également des dispositions relatives aux infractions contre les personnes[37], telles que le harcèlement électronique et les atteintes à la vie privée commises par voie numérique. Cette approche holistique, qui traite indistinctement des infractions contre les biens et des infractions contre les personnes dans un même cadre normatif, constitue l'une des originalités du dispositif béninois par rapport à la technique française qui répartit ces infractions entre le Code pénal et des lois spéciales.

La loi n° 2023-010 du 19 juin 2023 relative à la cybersécurité et à la lutte contre la cybercriminalité au Togo[38] marque une évolution significative par rapport à la loi de 2019 qu'elle abroge. Elle adopte une architecture normative plus rigoureuse, distinguant clairement les infractions portant sur les systèmes d'information (atteintes à l'intégrité des systèmes et des données), les infractions commises au moyen d'un système informatique (fraudes, contrefaçons, atteintes aux personnes) et les infractions relatives au contenu (discours haineux, contenus illicites).

---

[34] Sur la notion d'accès frauduleux, voir C. CARON, Droit d'auteur et droits voisins, LexisNexis, 5e éd., 2017, p. 312 ; Cass. crim., 5 janv. 1994, Bull. crim. n° 9 : la Chambre criminelle de la Cour de cassation française a précisé que le maintien frauduleux est caractérisé dès lors que l'auteur, ayant épuisé ses droits d'accès, persiste à demeurer connecté au système.

[35] Code du numérique du Bénin, op. cit., art. 472 : « Est puni d'une peine d'emprisonnement d'un (01) à cinq (05) ans et d'une amende de cinq millions (5 000 000) à cinquante millions (50 000 000) de francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque introduit frauduleusement des données dans un système informatique ou supprime ou modifie frauduleusement les données qu'il contient. »

[36] MALABAT (V.), *Droit pénal spécial*, Dalloz, 9e éd., 2022, p. 654 : « La fraude informatique se distingue de l'escroquerie classique en ce qu'elle n'implique pas nécessairement la manipulation d'une personne physique. »

[37] Code du numérique du Bénin, op. cit., art. 496 à 502 relatifs aux infractions contre les personnes commises par voie électronique : harcèlement électronique, cyberviolences à caractère sexuel, atteinte à la vie privée numérique.

[38] Loi n° 2023-010 du Togo, op. cit., art. 1er : « La présente loi a pour objet de définir le cadre juridique applicable à la cybersécurité et d'ériger en infractions pénales les comportements constituant des atteintes aux systèmes d'information ainsi qu'aux données informatiques. »

L'article 3 de la loi togolaise définit l'accès frauduleux à un système d'information et prévoit des peines sensiblement plus sévères que son homologue béninois[39]. Cette sévérité accrue jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et cinquante millions de francs CFA d'amende témoigne d'une appréciation plus grave de la menace cybernétique par le législateur togolais. Elle peut s'expliquer par le bilan des années d'application de la première loi de 2019, qui a révélé l'insuffisance des sanctions initiales à l'aune du préjudice causé aux victimes.

La summa divisio établie par la loi togolaise entre l'atteinte à l'intégrité des données (art. 5) et l'atteinte à l'intégrité du système (art. 6)[40] est particulièrement pertinente sur le plan technique. Elle permet en effet d'appréhender distinctement les comportements qui ciblent les données en tant qu'objets d'information et déni de service distribué (DDoS), sabotage physique ou logiciel. Cette distinction correspond aux catégories retenues par la Convention de Budapest sur la cybercriminalité[41], signalant ainsi la volonté du législateur togolais d'aligner son droit national sur les standards internationaux.[42]

2- La consécration d'incriminations spécifique adaptées à la piraterie informatique

Au-delà des incriminations fondamentales d'accès non autorisé et d'atteintes à l'intégrité des systèmes, le Bénin et le Togo ont développé des incriminations spécifiques destinées à répondre aux formes particulièrement préjudiciables ou socialement sensibles de la cybercriminalité. Ces réponses d'ordre spécifique témoignent d'une prise de conscience progressive des législateurs quant à la diversité des manifestations de la piraterie informatique.

La lutte contre la cyberpédopornographie constitue l'un des volets les plus sensibles de la répression de la criminalité informatique. Répondant aux exigences de leurs engagements internationaux[43], les législateurs béninois et togolais ont tous deux érigé en infractions pénales la production, la détention, la diffusion et la mise à disposition en ligne de contenus à caractère pédopornographique.

[39] Loi n° 2023-010 du Togo, op. cit., art. 3 : « L'accès frauduleux dans tout ou partie d'un système d'information est puni d'un emprisonnement d'un (01) à cinq (05) ans et d'une amende de cinq millions (5 000 000) à cinquante millions (50 000 000) de francs CFA. »

[40] Loi n° 2023-010 du Togo, op. cit., art. 5 et 6. Le législateur togolais distingue l'atteinte à l'intégrité des données (art. 5) de l'atteinte à l'intégrité du système (art. 6), adoptant ainsi une summa divisio cohérente avec la Convention de Budapest.

[41] Convention de Budapest sur la cybercriminalité du 23 novembre 2001, STE n° 185. Ce traité, premier instrument international contraignant en la matière, a été ouvert à la signature des États non membres du Conseil de l'Europe à compter de 2004.

[42] Sur l'harmonisation du droit pénal en Afrique de l'Ouest, voir Y. AGUILA, « La nécessité d'un droit pénal de l'informatique uniformisé en Afrique subsaharienne », Penant, n° 890, 2018, p. 67.

[43] Sur la cyberpornographie enfantine, voir le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, adopté le 25 mai 2000, entré en vigueur le 18 janvier 2002.

Le Code du numérique du Bénin consacre ses articles 496 à 502 à la répression des atteintes aux personnes commises par voie électronique[44], incluant un dispositif spécifique contre la cyberviolence de genre. La loi togolaise de 2023 y consacre pour sa part un titre entier qui réprime, avec des peines particulièrement dissuasives, la production et la diffusion de tout contenu sexuellement explicite impliquant des mineurs.[45]

On notera que le Togo a adopté, dans ce domaine, une approche proactive en instituant une responsabilité spécifique des plateformes de diffusion de contenu qui, après avoir été notifiées de la présence de tels contenus illicites sur leurs serveurs, s'abstiendraient de les retirer dans le délai légalement imparti.[46] Cette responsabilité des intermédiaires techniques constitue l'une des innovations majeures de la loi de 2023 par rapport au texte qu'elle remplace.

La cybercriminalité à finalité financière constitue, de l'aveu même des autorités policières des deux pays, la manifestation la plus répandue et la plus préjudiciable de la piraterie informatique en Afrique de l'Ouest. Le phénomène dit du « broutage » représente un enjeu considérable tant pour les victimes que pour la réputation internationale des États concernés.[47]

Le Code du numérique béninois y consacre une série d'incriminations spécifiques aux articles 520 à 530[48], réprimant l'escroquerie électronique, la fraude à la carte bancaire, l'usurpation d'identité numérique et la manipulation de systèmes de paiement automatisé. La loi togolaise de 2023 comporte des dispositions analogues, tout en intégrant des incriminations relatives aux arnaques au sentiment (« romance scams ») et aux fraudes aux investissements en crypto-actifs, phénomènes que la loi de 2019 n'avait pas anticipés.

La question des sanctions encourues pour ces infractions mérite une attention particulière. Le Code du numérique béninois prévoit des peines pouvant atteindre dix ans d'emprisonnement et des amendes correspondant au double du produit de l'infraction[49], lorsque celle-ci est commise en bande organisée ou par voie de système informatique à grande échelle. Ces aggravantes correspondent à une politique criminelle délibérée visant à décourager les réseaux organisés de cybercriminalité qui prolifèrent en Afrique de l'Ouest.

---

[44] Art 496 à 502 du code du numérique béninois.

[45] Art. 20 à 28 Loi n° 2023-010 du Togo, op. cit., sur les infractions à caractère sexuel commises en ligne, incluant la production, la possession et la diffusion de contenus pédopornographiques.

[46] Loi n° 2023-010 du Togo, op. cit., art. 47 sur la responsabilité des fournisseurs d'accès et des hébergeurs en cas de maintien en ligne de contenus illicites après notification.

[47] INTERPOL, African Cyberthreat Assessment Report, 2022, p. 34 : « Les arnaques au sentiment et les fraudes financières en ligne représentent 38 % des infractions cybernétiques signalées en Afrique de l'Ouest. »

[48] Code du numérique du Bénin, op. cit., art. 520 à 530 sur la cybercriminalité financière : escroquerie électronique (« broutage »), fraude à la carte bancaire, usurpation d'identité numérique. Ces dispositions ciblent notamment le phénomène endémique du « broutage » qui sévit dans toute l'Afrique de l'Ouest.

[49] Code du numérique du Bénin, op. cit., art. 540 relatif à la responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions informatiques : amende multipliée par cinq, dissolution, placement sous surveillance judiciaire.

La dimension sécuritaire de la cybercriminalité[50] constitue le volet le plus récent et peut-être le plus préoccupant de la piraterie informatique pour les États souverains.

La loi togolaise de 2023 innove significativement sur ce point en consacrant ses articles 35 et suivants aux infractions portant atteinte à la sécurité nationale commises au moyen d'un système informatique[51], dont le cyberterrorisme. Le Bénin, pour sa part, traite ces infractions dans le cadre plus général de sa législation antiterroriste, qui s'applique aux actes de terrorisme commis par tout moyen y compris numérique.

La lutte contre la piraterie informatique ne peut être efficace si elle se limite au seul cadre national. Par définition, la cybercriminalité ignore les frontières étatiques et exige une réponse internationale coordonnée. C'est la raison pour laquelle le Bénin et le Togo se sont engagés dans plusieurs instruments internationaux qui viennent enrichir et consolider leurs dispositifs répressifs internes.

La Convention de Budapest sur la cybercriminalité du 23 novembre 2001 constitue la référence incontournable du droit international pénal de la cybercriminalité. Premier traité international contraignant en la matière, elle a instauré un standard minimal d'incriminations et un mécanisme de coopération judiciaire internationale dont les États signataires sont tenus de se doter. Bien que le Bénin et le Togo n'aient pas encore procédé à sa ratification formelle[52], ils s'en inspirent largement dans leur droit positif, comme en témoigne l'alignement des définitions des infractions sur celles retenues par la Convention.[53]

La réticence de ces États à ratifier la Convention de Budapest s'explique par plusieurs facteurs : d'abord, le coût financier et organisationnel de sa mise en œuvre intégrale, notamment en matière de préservation des données ; ensuite, les interrogations souverainistes que suscitent certaines de ses dispositions relatives à la fouille de systèmes informatiques transfrontaliers ; enfin, la position de principe de plusieurs États africains selon laquelle un instrument élaboré essentiellement par des États européens ne saurait s'imposer comme standard universel.[54]

Pour autant, la dynamique récente est clairement à l'ouverture. Le Protocole additionnel à la Convention de Budapest sur la cybercriminalité (PATCH), adopté en 2022, vise

[50] Atteintes aux infrastructures critiques, espionnage numérique, désinformation à visée déstabilisatrice
[51] Loi n° 2023-010 du Togo, op. cit., art. 35 et s. sur les infractions portant atteinte à la sécurité nationale et les cyberterrorismes.
[52] Convention de Budapest sur la cybercriminalité, op. cit., Chap. II, Sect. 1, art. 2 à 13 définissants les infractions types : accès illicite, interception illicite, atteinte à l'intégrité des données, etc. Le Bénin et le Togo n'ont pas encore ratifié cette convention mais s'en inspirent largement dans leur législation nationale.
[53] QUEMENER (M.) et CHARPENEL (Y.), « Cybercriminalité, Droit pénal appliqué », Paris, Economica, 2010, p. 89.
[54] Sur les lacunes de la Convention de Malabo, voir DIALLO (A.), « La Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité : un instrument perfectible », in RADIC, 2020, p. 112 : l'auteur pointe notamment l'absence de mécanisme contraignant de coopération policière et judiciaire.

précisément à pallier certaines lacunes de l'instrument initial, notamment en matière de compétence juridictionnelle et de coopération internationale, et pourrait faciliter l'adhésion d'États africains qui avaient jusqu'ici hésité à rejoindre le régime de Budapest.

La Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, dite Convention de Malabo, adoptée le 27 juin 2014 et entrée en vigueur en juin 2023[55], constitue la réponse africaine à la Convention de Budapest. Elle comporte un volet pénal significatif, imposant aux États parties d'ériger en infractions pénales une liste minimale d'actes de cybercriminalité correspondant aux catégories de la Convention de Budapest.

Malgré son entrée en vigueur tardive près de neuf ans après son adoption, la Convention de Malabo a joué un rôle normateur en Afrique avant même de lier juridiquement les États. Elle a en effet servi de référence lors de l'élaboration ou de la révision des législations nationales, y compris celles du Bénin et du Togo. Toutefois, ses faiblesses structurelles ont été bien identifiées par la doctrine: l'absence de mécanisme contraignant de coopération policière et judiciaire entre États parties constitue sa lacune la plus préjudiciable à son efficacité pratique.

La Directive C/DIR 1/08/11 de la CEDEAO sur la lutte contre la cybercriminalité, adoptée à Abuja le 19 août 2011[56], a constitué une impulsion décisive pour l'harmonisation des législations des États membres de la sous-région. En enjoignant aux États d'adopter des législations nationales sur la cybercriminalité dans un délai de deux ans, elle a contribué à l'accélération des processus législatifs au Bénin et au Togo.[57]

Au plan bilatéral, le Bénin et le Togo ont conclu en 2019 un accord de coopération en matière de cybersécurité[58] prévoyant notamment des échanges de renseignements et des opérations policières conjointes contre la cybercriminalité. Cet accord, qui s'inscrit dans le sillage d'une tradition de coopération entre les deux États voisins, mérite d'être mentionné comme illustration d'une démarche bilatérale pragmatique venant compléter les mécanismes multilatéraux.

---

[55] Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, adoptée à Malabo le 27 juin 2014 (Convention de Malabo), RANU 2014, p. 1. Cette convention n'est entrée en vigueur que le 8 juin 2023, après ratification par le 15e État membre.

[56] Directive C/DIR 1/08/11 de la CEDEAO sur la lutte contre la cybercriminalité adoptée à Abuja le 19 août 2011. Cette directive enjoint aux États membres d'adopter des législations nationales sur la cybercriminalité dans un délai de deux ans.

[57] Sur la mise en œuvre de la directive CEDEAO de 2011, voir K. KOUROUMA, « La cybercriminalité en Afrique de l'Ouest : bilan de la transposition de la directive de la CEDEAO », Journal de droit africain, vol. 4, n° 2, 2021, p. 45-68.

[58] Accord de coopération en matière de cybersécurité entre le Bénin et le Togo, signé à Lomé le 14 mars 2019. Cet accord prévoit notamment des échanges de renseignements et des opérations policières conjointes contre la cybercriminalité.

L'analyse du droit international applicable révèle en définitive que le Bénin et le Togo disposent d'un outillage normatif international non négligeable, mais que l'effectivité de cet outillage reste conditionnée par la pleine mise en œuvre des mécanismes de coopération judiciaire internationale, dont la pratique demeure encore insuffisante.[59]

B- L'internationalisation de l'encadrement normatif de la répression

La lutte contre la piraterie informatique ne saurait être appréhendée dans le seul cadre des législations nationales. En raison du caractère transfrontalier du cyberespace, les atteintes aux systèmes d'information, aux données numériques et aux infrastructures critiques dépassent fréquemment les frontières étatiques, imposant ainsi une réponse normative fondée sur la coopération internationale. Ainsi, l'étude des instruments internationaux révèle l'existence d'un double niveau de protection juridique : un niveau universel, porté par les organisations internationales à vocation mondiale, et un niveau régional ou communautaire, développé dans le cadre d'organisations d'intégration régionale et de coopération sous-régionale. Dès lors, il convient d'examiner successivement les réponses pénales à caractère universel (1) puis les réponses pénales à caractère communautaires et régionales (2).

1- L'universalisation des standards répressifs

L'essor des technologies de l'information et de la communication a profondément transformé les modes de commission des infractions pénales. La dématérialisation des échanges et l'interconnexion mondiale des réseaux informatiques ont favorisé l'émergence d'une criminalité nouvelle dont les manifestations transcendent les frontières étatiques. La piraterie informatique, qui englobe notamment l'accès frauduleux à un système informatique, l'interception illicite de données, l'altération des systèmes d'information ou encore la diffusion de logiciels malveillants, illustre parfaitement cette dimension transnationale de la criminalité numérique. Face à cette réalité, les réponses exclusivement nationales se révèlent souvent insuffisantes pour assurer une répression efficace des auteurs, lesquels peuvent agir simultanément depuis plusieurs États ou dissimuler leurs activités à travers des infrastructures situées dans diverses juridictions.

C'est dans cette perspective que la communauté internationale a progressivement élaboré un ensemble de normes juridiques à vocation universelle destinées à renforcer la coopération pénale internationale et à harmoniser les législations nationales relatives à la cybercriminalité. Cette approche repose sur l'idée selon laquelle la sécurité du cyberespace

[59]Sur les défis de la coopération judiciaire internationale en matière de cybercriminalité, voir Ph. BONFILS, « L'entraide judiciaire pénale internationale face à la cybercriminalité », in Mélanges en l'honneur de B. BOULOC, Dalloz, 2007, p. 49.

constitue un intérêt commun nécessitant une mobilisation concertée des États. Les instruments internationaux encouragent ainsi l'adoption d'incriminations comparables, la mise en place de mécanismes d'entraide judiciaire efficaces ainsi que le développement de procédures adaptées à la collecte et à la conservation des preuves numériques[60].

Au niveau universel, l'action de l'Organisation des Nations Unies occupe une place prépondérante. Depuis les années 1990, plusieurs résolutions de l'Assemblée générale ont attiré l'attention des États sur les dangers croissants liés à l'utilisation criminelle des technologies numériques. La résolution 55/63 du 4 décembre 2000 relative à la lutte contre l'utilisation des technologies de l'information à des fins criminelles invite notamment les États à moderniser leurs législations pénales et à intensifier leur coopération internationale[61]. Cette orientation a été renforcée par la résolution 56/121 du 19 décembre 2001, qui reconnaît explicitement la nécessité d'une action concertée face aux nouvelles formes de criminalité informatique[62].

Au-delà de ces instruments de soft law, la lutte universelle contre la cybercriminalité s'est également matérialisée à travers les travaux de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Celui-ci a élaboré plusieurs guides et manuels destinés à assister les États dans la conception de politiques pénales adaptées aux défis du numérique. Ces documents mettent en évidence l'importance d'une harmonisation des incriminations et d'une coopération judiciaire renforcée afin de limiter les zones d'impunité exploitées par les cybercriminels[63].

Par ailleurs, l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 constitue un cadre juridique particulièrement pertinent pour la répression de certaines formes de piraterie informatique commises par des groupes criminels organisés. Bien que cette convention n'ait pas été spécifiquement élaborée pour la cybercriminalité, plusieurs de ses dispositions relatives à l'extradition, à l'entraide judiciaire et à la coopération policière peuvent être mobilisées dans la poursuite des auteurs d'attaques informatiques transnationales[64].

La jurisprudence internationale contribue également à consolider l'approche universelle de la répression des cyberinfractions. Dans plusieurs affaires relatives à la criminalité transnationale utilisant les technologies numériques, les juridictions nationales et les mécanismes de coopération internationale ont affirmé la nécessité d'une interprétation

[60] WALL (D. S.), « Cybercrime: The Transformation of Crime in the Information Age », Cambridge University Press, Cambridge, 2è 2d., 2007, p. 115.
[61] Résolution 55/63 de l'Assemblée générale, « Lutte contre l'utilisation criminelle des technologies de l'information », 4 décembre 2000.
[62] Résolution 56/121 de l'Assemblée générale, « Lutte contre l'utilisation criminelle des technologies de l'information », 19 décembre 2001.
[63] Comprehensive Study on Cybercrime, Vienne, 2013, p. 231.
[64] Art. 16 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 15 novembre 2000.

dynamique des instruments internationaux afin de garantir l'effectivité de la répression. L'affaire United States v. Ivanov (2001), souvent citée en doctrine, a notamment consacré la compétence des juridictions américaines à l'égard d'un pirate informatique étranger ayant causé des dommages sur le territoire des États-Unis à partir d'un autre État[65]. Cette décision illustre l'émergence d'une logique de protection des intérêts numériques au-delà des frontières traditionnelles de la souveraineté étatique.

Ainsi, les réponses pénales à caractère universel constituent aujourd'hui le premier niveau de protection contre la piraterie informatique. Elles traduisent la volonté de la communauté internationale d'assurer une répression coordonnée des cyber infractions grâce à l'harmonisation des normes pénales, au renforcement de la coopération judiciaire et à l'affirmation progressive d'une responsabilité partagée dans la sécurisation du cyberespace mondial. Toutefois, la portée parfois générale de ces instruments universels a conduit les organisations régionales et communautaires à élaborer des mécanismes plus adaptés aux réalités locales, donnant naissance à un second niveau de réponse pénale fondé sur l'intégration régionale.

2- La régionalisation des mécanismes conventionnels de lutte contre la piraterie informatique

L'insuffisance des mécanismes universels face à la sophistication croissante de la cybercriminalité a conduit les organisations régionales et communautaires à élaborer des instruments juridiques plus adaptés aux réalités géographiques, politiques et socio-économiques de leurs espaces d'intégration. En effet, si les initiatives internationales ont posé les fondements d'une coopération globale contre la piraterie informatique, leur caractère souvent général et non contraignant limite parfois leur effectivité. Dès lors, les organisations régionales ont progressivement développé des cadres normatifs spécifiques destinés à harmoniser les législations nationales, renforcer la coopération judiciaire et promouvoir une réponse pénale cohérente aux cybermenaces. Cette dynamique revêt une importance particulière pour les États africains, notamment le Bénin et le Togo, dont les politiques de cybersécurité s'inscrivent dans un environnement juridique marqué par l'influence des instruments continentaux et sous-régionaux.

Au niveau africain, l'instrument de référence demeure la Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, adoptée à Malabo le 27 juin 2014. Cette convention constitue la première tentative d'harmonisation

[65] United States v. Ivanov, 175 F. Supp. 2d 367 (D. Connecticut, 2001).

continentale des règles relatives à la gouvernance numérique, à la protection des données personnelles et à la lutte contre la cybercriminalité. Elle invite les États parties à ériger en infractions pénales plusieurs comportements constitutifs de piraterie informatique, notamment l'accès frauduleux aux systèmes informatiques, l'interception illicite de données, l'altération des informations numériques et les atteintes aux infrastructures critiques[66]. En outre, elle encourage le renforcement de la coopération judiciaire et policière entre les États africains afin de faciliter l'identification, la poursuite et la sanction des auteurs de cyberinfractions.

La Convention de Malabo s'inscrit dans une logique de souveraineté numérique africaine. Selon une partie importante de la doctrine, elle traduit la volonté des États africains de construire un cadre juridique adapté aux spécificités du continent tout en s'inspirant des standards internationaux de lutte contre la cybercriminalité[67]. Son influence est perceptible dans les réformes législatives entreprises par plusieurs États, dont le Bénin et le Togo, qui ont progressivement intégré dans leurs ordres juridiques internes des incriminations relatives aux atteintes aux systèmes d'information et aux données numériques.

Au niveau sous-régional, l'action de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) occupe une place essentielle dans l'harmonisation des politiques pénales relatives au numérique. Consciente des risques liés à l'expansion des technologies de l'information dans l'espace ouest-africain, la CEDEAO a adopté en 2011 la Directive C/DIR/1/08/11 portant lutte contre la cybercriminalité. Ce texte recommande aux États membres de mettre en place des incriminations harmonisées visant les principales formes de criminalité informatique, notamment les atteintes à la confidentialité, à l'intégrité et à la disponibilité des systèmes et des données informatiques [68] . Il prévoit également le développement de mécanismes de coopération judiciaire destinés à faciliter l'échange d'informations et la poursuite des cyberdélinquants.

L'influence de cette directive est particulièrement visible au Bénin et au Togo. Au Bénin, le législateur a adopté le Code du numérique de 2018 qui consacre un ensemble d'infractions relatives à la cybercriminalité et à la protection des systèmes d'information. Ce texte réprime notamment l'accès frauduleux à un système informatique, l'atteinte à l'intégrité des données numériques ainsi que diverses formes de fraude électronique[69]. Au Togo, la loi

[66] Art. 29 de la Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel du 27 juin 2014.
[67] BABINET (G.), « L'Africaine à l'épreuve de la cybercriminalité », *Institut Montaigne*, 2022, p. 45.
[68] Directive C/DIR/1/08/11 portant lutte contre la cybercriminalité dans les États membres de la CEDEAO, 19 août 2011.
[69] Cadre régional de cybersécurité et de lutte contre la cybercriminalité, Abuja, 2022.

relative à la cybersécurité et à la lutte contre la cybercriminalité poursuit des objectifs similaires en renforçant les capacités répressives de l'État face aux nouvelles formes de délinquance numérique[70]. Ces réformes témoignent de l'influence déterminante des normes communautaires sur l'évolution des législations nationales.

L'espace communautaire ouest-africain bénéficie également de l'apport d'autres mécanismes de coopération institutionnelle. Les programmes régionaux de cybersécurité, les plateformes d'échange d'informations ainsi que les initiatives de formation des magistrats et des enquêteurs participent à l'amélioration de l'efficacité des réponses pénales. Plusieurs auteurs soulignent que la coopération régionale constitue aujourd'hui l'un des moyens les plus efficaces pour lutter contre une criminalité qui exploite précisément les disparités normatives et institutionnelles entre les États[71].

Toutefois, malgré les avancées réalisées, l'effectivité des réponses pénales communautaires et régionales demeure confrontée à plusieurs défis. Les différences de niveau de développement technologique, les retards dans la transposition de certains instruments régionaux, l'insuffisance des ressources techniques et la faiblesse de la coopération judiciaire dans certaines situations limitent encore la portée des dispositifs existants[72]. Ces difficultés n'enlèvent cependant rien à l'importance des cadres régionaux, qui constituent désormais un maillon essentiel de la lutte contre la piraterie informatique en Afrique de l'Ouest.

Ainsi, les réponses pénales à caractère communautaires et régionales apparaissent comme un complément indispensable aux mécanismes universels. Plus proches des réalités institutionnelles des États membres, elles favorisent l'harmonisation des législations, le renforcement des capacités nationales et l'émergence d'une coopération pénale adaptée aux spécificités des cybermenaces contemporaines. Dans le contexte béninois et togolais, elles constituent un levier majeur de modernisation des politiques de répression de la piraterie informatique et contribuent à la construction progressive d'un espace numérique sécurisé

II-LA CONSALIDATION INSTITUTIONNELLE DES REPONSES PENALES A LA PIRATERIE INFORMATIQUE

L'efficacité des réponses pénales à la piraterie informatique ne se mesure pas seulement à l'aune de la qualité des textes en vigueur. Elle dépend tout autant, sinon davantage, des capacités institutionnelles déployées pour les mettre en œuvre. Le Bénin et le Togo ont tous

[70] AMESSINOU (K.), « La réciprocité dans la coopération cybernétique en Afrique de l'Ouest », *Openedition journals, Communication*, 2023, p. 71.
[71] ZO'O (I. F.), « les réponses juridiques africaines pour la prévention et la répression de la cybercriminalité », CERDIH, CADI, 2021, p. 31.
[72] Convention de Malabo : Guide de mise en œuvre pour les États africains, Addis-Abeba, 2021.

deux consenti des efforts significatifs pour se doter d'une architecture institutionnelle spécialisée dans la lutte contre la cybercriminalité, qui se déploie à deux niveaux : la création d'organes administratifs de prévention et de gestion des incidents (A) et la spécialisation des organes judiciaires et policiers de répression (B).

A- L'institutionnalisation des structures administratives de prévention

La prévention de la cybercriminalité est, par nature, préférable à sa répression. Elle suppose la mise en place d'institutions dotées de compétences techniques pointues, capables d'anticiper les menaces, de coordonner les réponses à incidents et de sensibiliser les utilisateurs des systèmes d'information. C'est dans cette optique que le Bénin et le Togo ont respectivement créé des agences nationales de cybersécurité.[73]

1- L'affirmation de l'Agence Nationale de Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI-Bénin)

Le Bénin a institué par décret n° 2018-341 du 5 juillet 2018[74] l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI-Bénin), placée sous la tutelle directe de la Présidence de la République. Ce rattachement au sommet de l'exécutif est significatif : il traduit la volonté des autorités de conférer à la cybersécurité un statut de priorité nationale au même titre que la défense ou la sécurité intérieure.

Les missions de l'ANSSI-Bénin sont à la fois préventives, opérationnelles et normatives.[75] En matière de prévention, l'Agence est chargée de définir et de faire appliquer les règles relatives à la sécurité des systèmes d'information des administrations de l'État, de coordonner les travaux des différents acteurs publics et privés en matière de cybersécurité et de mener des campagnes de sensibilisation à destination du grand public. En matière opérationnelle, elle assure la veille permanente sur les menaces et les vulnérabilités susceptibles d'affecter les systèmes critiques et constitue le point de contact national en cas de crise cyber majeure.

D'un point de vue juridique, l'ANSSI-Bénin se trouve à l'interface entre le droit administratif et le droit pénal. Si ses missions sont essentiellement administratives et techniques, elle coopère étroitement avec les organes répressifs, l'OCRC en particulier en leur fournissant expertise technique et éléments de preuve numérique lors des enquêtes judiciaires.

[73]Sur la nécessité d'une approche préventive en matière de cybercriminalité, voir L. COSTES, « Prévention et répression de la cybercriminalité : pour une approche intégrée », Comm. com. élec. 2019, étude 12.

[74]Décret n° 2018-341 du 05 juillet 2018 portant création de l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information du Bénin (ANSSI-Bénin), JO n° 5482, p. 2. L'agence est placée sous la tutelle de la Présidence de la République.

[75]Sur les missions de l'ANSSI-Bénin, voir son rapport annuel d'activités 2022 disponible sur www.anssi.bj. L'agence a traité 847 incidents de sécurité informatique en 2022, dont 312 qualifiés de graves.

Cette collaboration interinstitutionnelle est indispensable à l'efficacité de la réponse pénale globale.[76]

L'ANSSI-Bénin a traité 847 incidents de sécurité informatique en 2022, dont 312 qualifiés de graves au regard de leur impact potentiel sur les systèmes d'information critiques. Ces chiffres, bien que révélateurs d'une activité soutenue, doivent être mis en perspective avec les ressources humaines encore limitées de l'Agence au regard de l'ampleur des menaces à couvrir.

2- L'émergence de l'Agence Nationale de Cybercriminalité au Togo (ANCy)

Le Togo a créé par décret n° 2020-051/PR du 4 mars 2020 l'Agence Nationale de la Cybersécurité (ANCy)[77], dont la vocation est à la fois préventive et réactive. Contrairement à l'ANSSI-Bénin, rattachée à la Présidence de la République, l'ANCy togolaise est placée sous la tutelle du ministère de l'Économie numérique, ce qui lui confère une orientation plus technologique et commerciale, davantage tournée vers la promotion d'un écosystème numérique sécurisé que vers la seule défense des intérêts sécuritaires de l'État.

L'ANCy dispose d'un Centre de Traitement des Incidents de Cybersécurité (CTIC) opérant en continu, chargé d'analyser les alertes remontées par les acteurs publics et privés et de coordonner les réponses aux incidents majeurs. Elle publie régulièrement des bulletins de sécurité et des avis de vulnérabilité à l'intention des administrateurs de systèmes, contribuant ainsi à la diffusion d'une culture de la cybersécurité dans l'ensemble du tissu économique togolais.[78]

Sur le plan de la coopération internationale, l'ANCy togolaise est membre actif du Forum of Incident Response and Security Teams (FIRST) depuis 2021, ce qui lui permet d'accéder aux dernières informations sur les menaces émergentes et de coopérer avec les équipes de réponse aux incidents des pays partenaires. Cette appartenance à un réseau mondial de cybersécurité constitue un avantage comparatif non négligeable qui renforce la capacité opérationnelle de l'Agence.[79]

---

[76]Loi n° 2017-20, Code du numérique du Bénin, op. cit., art. 18 et s. relatifs à la gouvernance du numérique et aux attributions de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste (ARCEP-Bénin).

[77]Décret n° 2020-051/PR du 04 mars 2020 portant création de l'Agence Nationale de la Cybersécurité du Togo (ANCy), JO du Togo n° 12, mars 2020. L'ANCy remplace le Comité interministériel de cybersécurité créé en 2014.

[78]ANCy, Rapport annuel sur la cybersécurité au Togo, 2022, p. 12 : l'Agence a enregistré 1 243 signalements d'incidents de cybersécurité en 2022, en hausse de 34 % par rapport à 2021.

[79]Sur la coopération policière internationale en matière de cybercriminalité, voir le Réseau INTERPOL 24/7 points de contact pour la lutte contre la cybercriminalité, auquel adhèrent le Bénin et le Togo depuis respectivement 2016 et 2017.

Avec 1 243 signalements d'incidents de cybersécurité traités en 2022, en hausse de 34 % par rapport à 2021[80], l'ANCy témoigne d'une activité en forte progression qui traduit à la fois une recrudescence des attaques et une meilleure culture du signalement auprès des acteurs économiques. Cette évolution positive s'accompagne toutefois d'une pression croissante sur les ressources humaines et financières de l'Agence, dont le budget demeure insuffisant au regard des missions qui lui sont assignées.[81]

B- Le renforcement des dispositifs spécialisés de répression

Parallèlement à la mise en place d'organes administratifs de prévention, le Bénin et le Togo ont procédé à une spécialisation progressive de leurs organes judiciaires et policiers pour répondre aux exigences techniques particulières que pose la répression de la piraterie informatique. Cette spécialisation revêt une importance capitale, car c'est in fine sur la qualité des enquêtes pénales et des décisions de justice que repose l'effectivité de l'ensemble du dispositif répressif.[82]

1- La diversification des unités policières spécialisées de lutte

L'Office Central de Répression de la Cybercriminalité (OCRC) du Bénin a été créé par décret n° 2009-165/PR du 19 août 2009[83], faisant du Bénin l'un des pionniers africains dans la création d'une unité policière spécialisée en cybercriminalité. Rattaché à la Direction générale de la Police nationale, l'OCRC est compétent pour enquêter sur l'ensemble des infractions informatiques et cybernétiques définies par le Code du numérique et les autres textes en vigueur.

L'OCRC dispose de plusieurs cellules spécialisées : une cellule de lutte contre les escroqueries en ligne, une cellule d'investigation numérique chargée de l'analyse des supports informatiques saisis, et une cellule de veille sur les réseaux sociaux. L'Office collabore étroitement avec ses homologues régionaux et internationaux, notamment dans le cadre du Réseau d'échanges de renseignements sur la cybercriminalité de la CEDEAO et du Groupe de travail INTERPOL sur la cybercriminalité en Afrique.[84]

---

[80] ANCy, Rapport annuel sur la cybersécurité au Togo, 2022, p. 12 : l'Agence a enregistré 1 243 signalements d'incidents de cybersécurité en 2022, en hausse de 34 % par rapport à 2021.

[81] Sur l'inadaptation des moyens humains et techniques dédiés à la lutte contre la cybercriminalité dans les pays d'Afrique subsaharienne, voir UNODC, Étude sur la cybercriminalité, 2013, Chap. V, disponible sur www.unodc.org.

[82] Voir « L'effectivité d'une norme pénale ne saurait se déduire de sa seule existence formelle ; elle suppose l'adéquation entre le texte, les moyens de son application et les résultats obtenus. »

[83] Décret n° 2009-165/PR du 19 août 2009 portant création de l'Office Central de Répression de la Cybercriminalité du Bénin (OCRC), JO n° 5320. L'OCRC est rattaché à la Direction générale de la Police nationale.

[84] OCRC-Bénin, Rapport d'activités 2022, disponible sur www.ocrc.gouv.bj : 234 affaires de cybercriminalité traitées en 2022, dont 87 % ont donné lieu à des poursuites pénales.

Le bilan d'activité de l'OCRC est révélateur à la fois de ses réussites et de ses limites. En 2022, l'Office a traité 234 affaires de cybercriminalité, dont 87 % ont donné lieu à des poursuites pénales[85]. Ces chiffres doivent être lus avec prudence : ils reflètent les seules affaires parvenues à la connaissance de l'OCRC, le « chiffre noir » de la cybercriminalité étant traditionnellement très élevé en la matière, notamment en raison de la méfiance des victimes à l'égard des institutions ou de leur ignorance des voies de recours disponibles.[86]

Sur le plan probatoire[87], l'OCRC a développé une expertise reconnue dans la collecte et la préservation de la preuve numérique. Le Code du numérique béninois consacre la valeur probante de l'écrit électronique[88], sous réserve que puissent être dûment identifiées la personne dont il émane et les conditions dans lesquelles il a été établi et conservé. Cette consécration législative est indispensable pour garantir la recevabilité des preuves numériques devant les juridictions, mais elle soulève des questions techniques complexes que les enquêteurs de l'OCRC doivent être en mesure de maîtriser.

Le Togo a créé par décret n° 2019-052/PR du 20 mars 2019 une Division de la Cybercriminalité au sein de la Direction générale de la Police nationale[89]. Cette division, dont l'organisation et le fonctionnement ont été pensés en tenant compte des leçons tirées de l'expérience béninoise de l'OCRC, dispose d'une cellule de veille opérant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, d'une unité d'investigation numérique et d'une unité de coordination internationale.

La Division togolaise bénéficie du soutien technique et de la coopération de partenaires internationaux comme INTERPOL, l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (UNODC) et le programme CyberSouth cofinancé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe[90]. Ces partenariats ont permis de former plusieurs dizaines d'enquêteurs aux techniques d'investigation numérique et de doter l'unité d'équipements spécialisés pour l'analyse forensique des supports numériques.

---

[85] Idem

[86] DREYER (E.), « Droit pénal général », LexisNexis, 5e éd., 2019, p. 112 : « Le principe de légalité criminelle exige que le comportement prohibé soit défini avec une précision suffisante pour permettre à l'individu d'adapter sa conduite en conséquence. »

[87] OUATTARA (A.), « la preuve électronique : Etude de droit comparé Afrique, Europe, Canada », PUAM, Coll. HJA, Vol. 2, 2011, P. 111.

[88] Code du numérique du Bénin, op. cit., art. 14 sur la valeur probante des documents électroniques : « L'écrit électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité. »

[89] Décret n° 2019-052/PR du 20 mars 2019 portant organisation et fonctionnement de la Division de la Cybercriminalité au sein de la Direction générale de la Police nationale du Togo. Cette division dispose d'une cellule de veille opérant 24h/24.

[90] Programme de formation à la cybercriminalité mis en œuvre par le projet CyberCrime@EAC (Communauté d'Afrique de l'Est) et son pendant occidental CyberSouth financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, auquel participent le Bénin et le Togo depuis 2020.

La loi n° 2023-010 du Togo consacre explicitement la technique de la perquisition informatique[91] et fixe un cadre procédural précis pour son exercice : autorisation judiciaire préalable, proportionnalité de la mesure, garantie de l'intégrité des données saisies. Ces garanties procédurales, absentes de la loi de 2019, constituent une avancée considérable dans la protection des droits fondamentaux des personnes mises en cause, tout en préservant l'efficacité de la répression.

2- La spécialisation des juridictions et autorité des autorités de poursuite compétentes

La Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme (CRIET) du Bénin, créée par la loi n° 2022-34 du 14 novembre 2022[92], constitue l'une des innovations institutionnelles les plus significatives du dispositif répressif béninois. Juridiction d'exception dotée d'une compétence nationale, la CRIET est compétente pour connaître, entre autres, des infractions informatiques dont le montant du préjudice excède cinquante millions de francs CFA.

La création de la CRIET répondait à un double constat : d'une part, l'inadaptation des juridictions de droit commun à traiter des affaires d'une complexité technique et financière qui exige une expertise particulière ; d'autre part, la lenteur des procédures dans les tribunaux ordinaires, préjudiciable à l'efficacité de la répression dans des matières où la rapidité d'action conditionne souvent la préservation des preuves et l'appréhension des auteurs.[93]

La CRIET dispose d'un parquet spécialisé, d'un cabinet d'instruction dédié et d'une chambre de jugement composée de magistrats sélectionnés pour leur formation en droit économique et en droit des nouvelles technologies. Elle est également dotée d'un service d'assistance technique assuré par des ingénieurs informaticiens mis à disposition par l'ANSSI-Bénin, permettant ainsi aux magistrats d'accéder à une expertise technique que ne pourrait pas fournir un tribunal ordinaire.[94]

---

[91]Loi n° 2023-010 du Togo, op. cit., art. 51 et s. sur l'investigation numérique : le texte consacre explicitement la technique de la perquisition informatique et fixe les garanties procédurales applicables (contrôle judiciaire, proportionnalité, respect de la vie privée).

[92]Loi n° 2022-34 du 14 novembre 2022 portant création de la Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme (CRIET) du Bénin, JO n° 5523. La CRIET est compétente pour connaître des infractions informatiques dont le montant du préjudice excède cinquante millions (50 000 000) de francs CFA.

[93]Sur la CRIET, voir A. GUEZODJE, « La Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme du Bénin : une juridiction d'exception au service de la lutte contre la grande criminalité », Revue béninoise de droit, n° 7, 2023, p. 31-58.

[94]Tribunal de Première Instance de Cotonou, jugement n° 247/2021 du 12 mai 2021 : condamnation pour accès frauduleux à un système informatique et escroquerie électronique sur le fondement des art. 470 et 520 du Code du numérique. Peine prononcée : trois (03) ans d'emprisonnement ferme et amende de 5 000 000 FCFA.

Les premières décisions rendues par la CRIET en matière de cybercriminalité témoignent d'une fermeté bienvenue. Le tribunal de première instance de Cotonou avait rendu un jugement n° 247/2021 du 12 mai 2021 condamnant un prévenu à trois ans d'emprisonnement ferme et à cinq millions de francs CFA d'amende pour accès frauduleux à un système informatique et escroquerie électronique[95]. Ces condamnations substantielles contribuent à l'émergence d'une jurisprudence nationale en matière de cybercriminalité, dont l'absence avait été longtemps déplorée par les praticiens.

Le Togo n'a pas créé de juridiction spécialisée en matière de cybercriminalité comparable à la CRIET béninoise. Les infractions informatiques sont portées devant les tribunaux de droit commun, sous réserve des règles ordinaires de compétence territoriale et d'attribution. Cette option du droit commun présente l'avantage de la simplicité institutionnelle et évite la multiplication des juridictions d'exception, mais elle soulève des interrogations quant à la capacité des juges ordinaires à appréhender la complexité technique des affaires de cybercriminalité.

Le tribunal de première instance de Lomé a rendu, dans ce contexte, un jugement n° 183/2022 du 8 mars 2022[96], condamnant un prévenu pour fraude informatique et usurpation d'identité numérique sur le fondement des articles 5 et 18 de la loi togolaise sur la cybersécurité. La décision est notable en ce qu'elle a ordonné la confiscation des équipements informatiques ayant servi à l'infraction comme : les téléphones, les ordinateurs, les modems, appliquant ainsi pour la première fois au Togo la peine complémentaire de confiscation prévue par la loi de 2019.

Des programmes de formation continue destinés aux magistrats togolais ont été mis en place, notamment sous l'égide du Programme CyberSouth et avec l'appui de l'École Nationale de la Magistrature française. Ces initiatives visent à combler le déficit de compétences techniques qui constitue l'un des principaux obstacles à l'efficacité de la réponse judiciaire togolaise. La réforme de la formation initiale et continue des magistrats en droit du numérique apparaît, à cet égard, comme un chantier prioritaire pour les années à venir.[97]

[95] Idem.

[96] Tribunal de Première Instance de Lomé, jugement n° 183/2022 du 8 mars 2022 : condamnation pour fraude informatique et usurpation d'identité numérique sur le fondement des art. 5 et 18 de la loi togolaise sur la cybersécurité. La juridiction a ordonné la confiscation des équipements informatiques ayant servi à l'infraction.

[97] Sur la problématique de la formation des magistrats au droit pénal du numérique, voir le rapport de l'UNODC, Formations sur la cybercriminalité en Afrique de l'Ouest, 2021, recommandation n° 7 : création d'un centre régional de formation judiciaire spécialisé en cybercriminalité.

Conclusion

L'analyse comparée des réponses pénales à la piraterie informatique au Bénin et au Togo révèle une architecture double normative et institutionnelle dont la cohérence d'ensemble mérite d'être saluée, tout en en pointant les fragilités structurelles. Les deux États ont accompli, en moins d'une décennie, un effort législatif et institutionnel considérable qui les place parmi les pays d'Afrique subsaharienne les mieux outillés pour lutter contre la cybercriminalité.

Du côté normatif, le Code du numérique béninois de 2018 et la loi togolaise sur la cybersécurité de 2023 offrent des cadres d'incrimination globalement satisfaisants, couvrant un spectre large de comportements illicites et prévoyant des sanctions dont la sévérité n'est pas sans rapport avec la gravité des préjudices causés. L'articulation entre le droit interne et les instruments internationaux renforce la cohérence d'ensemble du dispositif répressif, même si des lacunes persistent en matière de coopération judiciaire transfrontalière.[98]

Du côté institutionnel, la création de l'ANSSI-Bénin et de l'ANCy au Togo traduit une prise de conscience réelle de la nécessité d'une approche préventive. La spécialisation des organes de répression témoigne d'une volonté politique de doter la répression d'une expertise technique adaptée.

Pour autant, l'efficacité globale de ces réponses pénales demeure perfectible sur plusieurs points essentiels. En premier lieu, le déficit de ressources humaines reste le talon d'Achille des deux systèmes. En deuxième lieu, le « chiffre noir » considérable de la cybercriminalité, dû à une culture du signalement encore insuffisante, limite la portée réelle des dispositifs répressifs. En troisième lieu, la coopération judiciaire internationale, indispensable pour appréhender les cybercriminels opérant depuis d'autres pays, se heurte à des obstacles procéduraux et diplomatiques que les accords bilatéraux et régionaux ne parviennent pas encore à lever pleinement.[99]

Face à ces défis, deux recommandations s'imposent en priorité. D'une part, une harmonisation plus poussée des législations béninoise et togolaise, et plus largement des législations des États membres de la CEDEAO, assortie de la création d'un espace judiciaire numérique régional fondé sur la reconnaissance mutuelle des décisions pénales. D'autre part, un investissement massif et soutenu dans la formation des acteurs de la chaîne pénale, seul à

[98] Forum sur la gouvernance de l'Internet en Afrique de l'Ouest (FGI-AO), Déclaration de Dakar, 2022, recommandation n° 4 : « Les États d'Afrique de l'Ouest sont invités à harmoniser leurs législations sur la cybercriminalité et à créer un espace judiciaire numérique régional fondé sur les principes de reconnaissance mutuelle des décisions. »

[99] Banque Mondiale, Digital Economy for Africa Initiative, Rapport de synthèse 2023, p. 78 : le taux de pénétration d'Internet au Bénin s'établissait à 38,2 % en 2022 contre 27,4 % en 2018, tandis que le Togo affichait un taux de 32,7 % en 2022.

même de garantir que les textes excellents dont se sont dotés les deux États soient effectivement appliqués avec la rigueur et la compétence qu'ils méritent.

En définitive, les réponses pénales à la piraterie informatique au Bénin et au Togo sont textuellement vigoureuses mais institutionnellement perfectibles. L'enjeu des prochaines années sera de transformer la vigueur normative en efficacité opérationnelle réelle, dans un contexte d'évolution technologique permanente qui impose aux États de rester constamment vigilants et innovants dans leur réponse à la menace cybernétique.



La réforme foncière. Garant du développement socio-économique en Centrafrique

Land Reform: A Key Driver of Socioeconomic Development in the Central African Republic

Par :

NGONOU Dominique

Doctorant en droit

Université de Bangui

ngonoudom@yahoo.com, dominiquengonou@gmail.com

Résumé :

La réforme foncière en République Centrafricaine est indispensable pour garantir le développement socio-économique. Le cadre juridique actuel, hérité de la colonisation, instaure un dualisme entre droit moderne et droits coutumiers, générant une insécurité juridique et des conflits persistants. Une réforme réussie exige l'implication de tous les acteurs, qu'ils soient internes à l'État comme les géomètres, juristes, sociologues et urbanistes, ou externes comme les organisations régionales et internationales. La réforme doit être prudente, en protégeant les droits existants, cohérente pour le foncier urbain et rural, et portée par une volonté politique ferme. Une réforme inclusive et participative, aboutissant à un titrement accessible et sécurisé, est une condition fondamentale pour réduire la pauvreté, stimuler l'investissement et assurer la stabilité sociale.

Mots-clés : Réforme Foncière, Développement Socio-économique, Titrement, Acteurs.

Abstract :

Land reform in the Central African Republic is essential for achieving socio-economic development. The current legal framework, inherited from colonialism, creates a dual system that fails to reconcile modern statutory law with customary rights, leading to legal insecurity and persistent conflicts. Successful reform requires the full involvement of all stakeholders, including internal actors such as surveyors, lawyers, sociologists, and urban planners, as well as external partners from regional organizations like CEMAC and international institutions. The process must be prudent, protecting pre-existing rights, coherent across urban and rural contexts, and driven by strong political will. Ultimately, an inclusive and participatory reform that delivers accessible and secure land titling is a fundamental condition for reducing poverty, fostering investment, and ensuring social stability.

Keywords: Land Reform, Socio-economic Development, Land Titling, Stakeholders.

Introduction

Comme dans tous les continents, la terre, fascine, attire, et fait vivre, son utilité dans la vie et dans l'organisation de la cité n'est plus à démontrer. D'ailleurs, elle constitue la principale justification de la convoitise, dont elle a toujours fait l'objet. Elle est rigoureusement encadrée et sécurisée pour atteindre des objectifs divers : sécurisation des transmissions immobilières, collectes de deniers publics, politique de distribution des terres cohérentes et efficientes, prise en compte des besoins des générations futures.

Aux indépendances (fin des années 50, début des années 60). Les jeunes Etats africains héritèrent d'une législation coloniale anglophone, francophone, ou lusophone selon que le pays a été colonisé par l'Angleterre, la France ou le Portugal.

La terre a été beaucoup concernée par cette législation qui a introduit en Afrique la notion de domaine pour y promouvoir la propriété privée foncière. En effet, l'Afrique précoloniale ignorait la propriété privée telle que prévue aux articles 544[1] et suivant du Code civil français.

Le colonisateur va faire entrer certaines terres dans le domaine colonial, pour permettre leur appropriation privée, considérant que la propriété[2] « droit inviolable et sacré » est nécessaire au développement. Côté français des textes importants peuvent être cités. C'est le cas ;

Du décret du 23 octobre 1904 qui organise le domaine de l'Afrique occidentale française (AOF).

Des décrets des 4 juillet 1906 et 26 juillet 1932 relatifs à l'immatriculation des terres en Afrique. Après avoir ignoré dans un premier temps, les droits traditionnels des autochtones sur leurs terres, le colonisateur français les confirme par le décret du 20 mai 1955 [3]

L'indépendance acquise les Etats africains, s'approprièrent la terre au nom de développement. Mais très souvent le but visé ne fut pas atteint[4]. Ce qui a poussé certains auteurs que les opinions des pays africains ont été jusqu'ici un échec. Les Etats africains pour favoriser le développement de leur continent vont s'approprier légalement la terre, ce qui leur permet d'assurer le contrôle de tout le sol national en adoptant soit la politique coloniale des domaines, soit la politique collective des domaines, soit la politique du domaine national[5].

[1] Article 544 Code civil 1987-1988
[2] Article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789
[3] LAVIGNE DELVILLE Philippe, CHAUVEAU Jean Paul, GASTALDI Jacques, KASSER Michel et LE ROY Etienne. Quelles politiques foncières en Afrique rurale (réconcilier, pratiques, légitimité et légalité), éd- Karthala Paris, 1998, P.374
[4] Ibid P. 374
[5] LAVIGNE DELVILLE (PH) CHAUVEAU (JP), GASTALDI (J), KASSER (M), LE ROY (E) Quelles politiques foncières en Afrique rurale (réconcilier, pratiques, légitime et légalité), édition Karthala Paris, 1998, P.374

Dès 1899, la France s'est donné pour objectif, la généralisation de la propriété foncière en Afrique où la terre était considérée comme la chose commune, pour ce faire, elle va mettre en place un régime juridique basé sur le domaine et la propriété foncière (domanialité). L'objectif visé étant de faire entrer des terres coutumières dans le domaine pour être privatisées par le biais de l'immatriculation qui aboutit à la délivrance d'un titre foncier.

Lorsqu'ils accédèrent à la souveraineté, beaucoup d'Etats africains confirmèrent les lois coloniales relatives aux terres soit par la voie constitutionnelle, soit par la voie législative ou réglementaire. C'est dans cette hypothèse que la loi N° 60/139 du 27 mai 1960 fixant le régime domanial et foncier de la République Centrafricaine (J O du 15 juillet 1960 P. 449) sera adoptée par les élus de la nation à l'époque.

Dans toutes les législations, on peut entrevoir la volonté des Etats de rechercher le développement. Dans ce contexte, la République Centrafricaine adoptera au nom du développement, la loi N° 63/441 du 9 janvier 1964 relative au domaine national. En ce sens, le domaine est donc un cadre où peuvent s'exprimer d'une part, les droits coutumiers et d'autre part le régime juridique de l'immatriculation qui reste défini par le décret du 28 mars 1899 fixant le régime de la propriété foncière en RCA, modifié par l'ordonnance N°76/01 du 8 janvier 1976 relative au régime de la propriété foncière en RCA (article 5 de l'ordonnance).

Mais en réalité, la République Centrafricaine a opté pour la théorie du domaine national, les prérogatives accordées à l'Etat sont tellement grandes. Le pouvoir discrétionnaire de distribution de la terre en vue de développement. Le droit de l'Etat peut être assimilé à un droit de propriété, ce qui représente donc une menace pour les droits coutumiers.

Du fait que, la population pense les rapports sociaux autrement que l'Etat, a très souvent évité de porter leurs conflits fonciers devant les tribunaux. Elle utilise généralement leur droit traditionnel qui est un droit négocié sous l'autorité d'un chef traditionnel. Les tribunaux n'ont été qu'un ultime secours. Mais il arrive que, des personnes ayant utilisé la législation pour se faire des titres fonciers, aient recours directement aux tribunaux. L'expérience a montré que ces tribunaux n'ont jamais réglé définitivement un conflit foncier, surtout en zone rurale. Les décisions de ces tribunaux ont toujours été remises en cause, notamment à la suite de changements de régimes politiques.

Une doctrine précise que[6] : « les administrations africaines se sont révélées incapables de satisfaire les demandes de terrains à bâtir et même souvent, les demandes de terrains à mettre en culture dans un cadre réglementaire. Ceci a poussé les populations à occuper certaines terres

[6]ROCHEGUIDE Alain : l'expérience malienne, cité par op cit P.379

et à créer des quartiers et villes spontanés ou à s'adonner à l'agriculture sur des terres sans titre. Souvent, c'est l'administration qui est allée à l'encontre des législations ».

Il faut mettre en évidence les textes obsolètes, les textes non appliqués, les pratiques dépourvues de fondement légal, car la RCA est confrontée au défi de la croissance démographique, donc se doter d'instruments juridiques fonciers qui lui permettent d'apporter des réponses positives à la demande des parcelles, et au développement socio-économique du pays.

Une doctrine précise que : « Généralement inscrite dans le programme d'ajustement structurelle (PAS), sous la forme d'une conditionnalité majeur, déterminant les conditions de l'octroi de l'aide financière internationale et de la poursuite de l'assistance technique ; ces deux évolutions vont immédiatement se heurter à des contextes locaux qui vont rendre problématique leur concrétisation[7]. Il apparaît également que l'aide bilatérale, en particulier, celle de la coopération française est tentée de suivre les orientations de la banque mondiale, tout en faisant preuve de réalisme et raison de sa meilleure connaissance de « terrains africains, en exprimant une réelle prudence dans son intervention ». En fait, c'est dans ce contexte, de cette orientation de réforme foncière prônée par certaines doctrines, que le premier ministre à l'époque, Faustin Archange TOUADERA, président actuel de la République Centrafrique a fait le lancement des réformes foncières en RCA, le 11 décembre 2012[8] à Bangui, dans lequel, il est précisé que la République Centrafricaine s'est fixée comme objectif dans un Document de Stratégie de la Réduction de la ¨Pauvreté (DSRP2), d'adopter un nouveau code foncier d'ici 2015, malheureusement cette politique n'a pas pu voir le jour à cause des événements que le pays a connus.

La réussite de réforme foncière, ne peut être obtenue que si l'on tient compte dans les réformes précédentes et futures des erreurs de réformes précédentes. Les réformes commencées depuis 45 ans, en fait, depuis 1976 ont rencontré trop de difficultés, méritent, d'être menées sur la diligence et les sacrifices importants. Celles-ci pour sa réussite, exige la mise en œuvre d'un certain nombre de moyens. A la lumière des éléments recueillis sur le plan international, régional et national, la problématique est de savoir : Réforme foncière et développement socio -économique : Quels moyens à mettre en œuvre ?

La réponse à cette question nous permettra d'apporter des éléments nécessaires qu'il faut, pour traiter du sujet. Quel que soit la catégorie concernée, des systèmes fonciers, les

[7]LAVIGNE DELVILLE (PH) CHAUVEAU (JP) GASTALDI (J) KASSER (M) et LE ROY (E) : Quelles politiques foncières en Afrique rurale, réconcilier, pratiques, légitimité et légalité), éd Karthala Paris, 1998.op cit, P.385

[8] Lancement des activités des réformes foncières en RCA 11 décembre 2012 à Bangui

réformes foncières nécessitent pour leur réussite l'implication de tous les acteurs de fonciers (I) et l'unicité du moyen matériel de la réforme foncière (II).

I- LA NECESSAIRE IMPLICATION DE TOUS LES ACTEURS DU FONCIER

La réforme foncière n'est réussie que lorsqu'elle est adoptée par l'Etat, adaptée à ses objectifs et réceptionnée par ses destinataires. Les trois situations ne peuvent être obtenues que si, les acteurs du foncier impliqués sont, soit internes (A), soit externes à l'Etat (B).

A- Les acteurs du foncier internes à l'Etat

Pour qu'une réforme foncière en Centrafrique ait des possibilités d'aboutir et qu'elle soit pérenne, elle nécessite le travail conjoint de quatre types d'acteurs. Les trois premiers constituent des techniciens de la réforme foncière (1), le quatrième acteur est l'acteur politique constitué par le technicien de l'urbanisme (2).

1- Les techniciens de la réforme foncière

L'intervention souhaitée et indispensable des techniciens de la réforme foncière est l'illustration même du fait que, le foncier n'est pas une problématique purement juridique. Il se situe au croisement du droit, de la sociologie, de l'anthropologie, et les techniciens de l'identification.

La terre est l'objet sur lequel on peut identifier les droits réels immobiliers. Ainsi, le premier acteur de la sécurisation foncière est le technicien de l'identification du sol, du terrain, de l'immeuble. C'est le géomètre, l'arpenteur, le topographe et le géographe, ce sont eux qui vont établir le plan du terrain, le référencier[9] ; ils vont cadastrer, cartographier ou identifier le sol. Ils font l'implantation des plans de lotissement en milieu urbain, élaboré par le service de l'urbanisme, la réalisation de plan de situation pour la constitution de dossier, pour la demande de terrain suivant la procédure foncière par la législation foncière, la pratique de bornage par les procédures de permis de construire et d'immatriculation.

Leur rôle est réduit en pratique par la confection des plans de lotissement en milieu urbain. Toutefois, ils sont absents en leur profession organisée dans : l'évaluation foncière et immobilière bien que la loi, leur en donne le droit.

Mais quel que soit leur cause de la timidité de leur présence dans les travaux de réforme foncière et de leur efficacité dans la gestion foncière, ils doivent renforcer leur collaboration pour le triomphe en Centrafrique de leur profession, moyen incontournable d'une réforme foncière réussie.

[9] Rapport mise en place d'une base de données foncière en Centrafrique, 1993, p.99

Les techniciens de la sécurisation du droit réel immobilier est la catégorie d'acteurs qui s'assurent de l'élaboration, de la réception et de l'application des règles foncières: Il s'agit d'une part du professeur du droit qui va participer à la mise au point de la loi foncière et d'autre part le notaire ou autre professionnel du droit qui va rétablir le lien juridique, entre le sol et l'individu qui va rédiger le document d'immatriculation, l'acte de vente, l'hypothèque, donation ou de servitude, sécuriser la transaction concernée.

Le juriste est un acteur incontournable[10] de la réforme foncière. Sur le plan formel, sa maîtrise des principes de la logistique devrait permettre la rédaction d'un texte clair ne pouvant faire l'objet d'interprétations multiples. Sur le fond, le juriste devrait entre autre jouer le rôle de la doctrine, afin d'aboutir à une meilleure compréhension, non seulement du texte lui-même, mais également de ses enjeux. En effet, la doctrine juridique en matière foncière a une fonction principale herméneutique (interprétation, explication) et synthétique.

Les sociologues et les anthropologues. Sont les spécialistes de la société et constituent, de ce fait, des techniciens de l'adaptation et de la réception de la réforme foncière. Ils vont aider à comprendre les comportements des usages et les coutumes de la population directement concernée par la réforme. Aujourd'hui, toutes les réformes récentes entreprises ont fait appel à leur service pour l'établissement de rapport, leur servant de support pour proposer des solutions aux difficultés constatées.

Les techniciens de l'enregistrement des droits fonciers : Les informaticiens sont chargés d'organiser le registre foncier, d'informatiser le livre foncier. L'intervention des informaticiens dans la réforme foncière est motivée non seulement par l'usage fréquent des technologies de l'information et de la communication, mais également de la portée de celle –ci dans l'objectif de simplification, de disponibilité et d'actualités des informations foncières. Les techniciens de la réforme foncière doivent agir de manière coordonnée pour une réussite assurée.

Une réforme foncière n'a aucune chance d'être efficace et pérenne si, elle ne réunit pas ces trois types d'acteurs, si on ne les fait travailler ensemble sur le projet._Un technicien ne pourra pas informatiser le livre foncier si, un juriste ne lui explique pas la différence de traitement entre un bien acheté par des époux séparés de biens et ceux qui sont mariées sous un régime de communauté. Dans le même esprit, un juriste rédigera incorrectement la loi foncière si, un géomètre ou un topographe ne l'aide pas à bien comprendre les moyens modernes d'identification des terrains.

[10] Rapport 26e congrès des notaires africains CAAF. La maîtrise du foncier en Afrique. Enjeu foncier de développement socio-économique 11-14 novembre 2014 éd grades Maroc 2016, p.99

2- Les urbanistes et architectes

La synergie entre les acteurs est donc fondamentale dans un processus de réforme foncière. Cette synergie doit toutefois, s'étendre aux techniciens de l'aménagement du territoire..

Il s'agit ; des urbanistes et des architectes. Ils ont notamment pour mission de réaliser des ouvrages qui vont s'inscrire dans la continuité de la sécurisation foncière.

L'urbaniste est un professionnel exerçant dans l'urbanisme. C'est un technicien spécialisé dans l'aménagement et l'ordonnancement des villes et autres groupements humains, ainsi que dans tout ce qui concerne la planification territoriale. Son rôle est donc de planifier l'agencement des activités humaines sur les territoires en vue de réaliser un développement et un aménagement durable des villes et des campagnes.

Un rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Senat français réalisé en juillet 2012 par le Sénateur Pierre JARLIER[11], donne une définition du cœur du métier de l'urbaniste « loin de se réduire à un aspect réglementaire, le travail de l'urbaniste vise à définir et mettre en forme le projet territorial des collectivités locales. Son rôle est d'anticiper les dynamiques d'urbanisation en apportant aux élus locaux une aide à la décision politique leur permettant d'arbitrer sur les localisations les plus cohérentes (activité, emploi, logement, réseaux de transport) pour la gestion optimale des mobilités ; De mener une action foncière adéquate et de conduire des projets de renouvèlement urbain ».

Quant à l'architecte, il est en quelque sorte, le décideur politique, le leader, le chef d'orchestre des opérations de titrement. Il est le concepteur d'un bâtiment, il a pour mission d'organiser l'agencement des espaces et de ses volumes, et d'en conduire la réalisation, le bâtiment objet de sa mission peut être institutionnel, commercial, industriel, personnel. Tous ces acteurs internes à l'Etat devraient agir en synergie pour la réussite de toute réforme foncière.

Mais généralement dans le cadre de la réalisation de leur mission, ils sont appuyés pour diverses raisons par des parties prenantes extérieures à l'Etat.

B- Les acteurs du foncier externes à l'Etat

La réforme foncière est l'affaire des Etats eux-mêmes. Mais, pour une réussite assurée elle a besoin de l'intervention d'acteurs externes à eux et qui sont soit communautaires (1) soit internationaux (2).

1- Les acteurs communautaires

Plusieurs acteurs communautaires ont déjà non seulement manifesté leur volonté d'intervenir, dans les Etats africains selon les régions, pour une réforme foncière efficiente,

[11] Rapport 26e congrès op cit, P.103

mais mieux encore ont marqué leurs premiers pas de leur intervention dans le domaine du foncier. Cette intervention des organisations communautaires sur la question foncière s'explique par le fait que, qui parle d'intégration évoque la libre circulation des personnes et des biens. Le droit d'établissement et résidence des pays qui ont choisi de s'unir dans un ensemble régional dirigé par un organisme supra national.

Il en découle que le droit d'établissement et de résidence impliquent une cohérence régionale dans les lois foncières actuellement disparates et écartelées, entre les droits coutumiers et droits modernes, dans la gestion du domaine foncier national. La commission de l'Union [12] Africaine, organisation essentiellement a objet politique, 'est tout de même « essayée » au foncier en définissant un cadre de lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique » (UA/ BAD/CEA. Trois autres organisations sous régionales à visée économique s'intéressent sérieusement à la question foncière : il s'agit de : L'UEMOA, la CDEAO et la CEMAC

L'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA) s'intéresse aux régimes applicables dans les Etats qui la composent. Les Etats membres ont donné des instructions à l'UEMOA pour qu'elle puisse réfléchir sur le foncier et proposer des mesures idoines qui permettent à nos Etats de se développer. C'est la raison pour laquelle la commission de l'UEMOA s'implique de plus en plus dans la gestion du foncier rural dans la sous-région, avec notamment la création de l'observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest adopté par les Etats membres en octobre 2009 [13], l'observatoire régional en Afrique de l'Ouest (ORFAO) constitue l'un des quatre axes du plan d'action sur la problématique foncière rurale face à l'intégration régionale.

La CDEAO est composée de 15 Etats membres, la question foncière est au cœur des préoccupations des décideurs politiques régionaux en raison des disparités qui existent entre les Etats en matière foncière et des difficultés qu'elle engendre relativement à la durabilité des investissements. Pour mettre fin à ces disparités, la CDEAO a conduit une étude avec l'appui de l'UNECA[14]. Cette étude a fixé les principes fondamentaux pour la formulation et la mise en pratique des politiques et législations foncières dans l'espace CDEAO, assorti des objectifs spécifiques qui sont :

Service de base pour l'engagement des Etats membres de la communauté à formuler et mettre en œuvre de bonne politique foncière, afin d'assurer la stabilité sociale, maintenir la croissance économique, réduire la pauvreté et préserver les ressources naturelles contre la

[12] Ibid P.104
[13] Ibid op cit, p.105
[14] Rapport 26e Congrès, op cit p.105

dégradation et pollution. D'améliorer la productivité agricole et améliorer les conditions de vie. Souligner la nécessité d'une participation populaire dans la formulation et la mise en œuvre des politiques foncières.

Suggérer des normes de meilleures pratiques que les Etats membres de la communauté pourraient adopter en fonction de leur contexte respective. Elaborer un cadre de politique permanente, de prendre en considération des questions émergentes et d'anticiper les évolutions futures liées aux ressources foncières.

Fournir des bases pour un partenariat plus cohérent entre Etat, citoyens et partenaires au développement en matière de formulation et de mise en œuvre de politique foncière au niveau de la communauté. Etablir des principes généraux aux renforcements des capacités en soutiens à des processus transformateurs de réformer des politiques foncières.

Le cas de la CEMAC : En Afrique centrale, les problèmes actuels du foncier ne sont pas pris en charge par les lois anciennes, ils sont difficilement appréhendés par les réformes relativement récentes. Etant donné que les trois axes stratégiques du programme économique régional (énergie, agriculture et économie forestière, et métallurgie), pilier de la vision 2025[15] sont directement liés à la terre, la commission de la CEMAC, fait de la réforme foncière un défi majeur pour atteindre son émergence économique en 2025 ;

Elle a commandité une étude en vue de se doter d'une charte sur les réformes foncières, dénommées (charte sur les politiques, et réformes foncières en zone, CEMAC)

C'est une sorte d'orientation sur les questions foncières qui servent de guide aux Etats dans l'élaboration de leur réforme foncière ayant pour objectif, de guider les Etats dans l'harmonisation de leur réforme foncière. En effet, la charte proposée est un document de propositions qui sont inspirées et à orienter les réformes foncières dans les pays de la sous-région, sur la base du respect de l'équilibre entre les aspects écologiques, économiques politiques, historiques, sociaux et culturels. Ainsi, tout en mettant l'action sur l'émergence économique de la sous-région, elle recommande notamment : La prise en compte des réalités en reconnaissance par exemple, le droit d'accès à la terre comme l'un des éléments centraux pour l'avènement de la stabilité et de la cohésion sociale. Le pouvoir de l'Etat dans le contrôle des investissements et acquisitions. L'utilisation rationnelle des ressources naturelles, la sécurisation des droits fonciers. En ce qui concerne sa portée juridique, la charte sur les politiques et réformes foncières, devait être non contraignante. A côté de ces acteurs communautaires, les réformes foncières peuvent et doivent bénéficier de l'appui d'acteurs internationaux.

[15] Rapport 26e congrès op cit p 106

2- Les acteurs internationaux

Les acteurs qui interviennent dans le cadre des réformes foncières, sont nombreux et divers, leur intervention est toujours attendue et parfois même sollicitée. Mais pour certains d'entre eux, leurs attitudes laissent les populations locales perplexes parce que confuses.

Les acteurs internationaux de la réforme foncière sont divers. Ils ont pour point commun l'intérêt qu'ils accordent au foncier au projet agricole ou forestier à grande échelle, aux impacts concrets de ceux-ci sur le pays du sud, ainsi qu'à leur possible articulation avec les activités socio- économique locales. Il se pose en particulier la question de l'accès aux ressources. A cet égard, la FAO, le FIDA, la UNCTAD et la Banque mondiale mentionnent le respect des droits sur la terre et les ressources, comme un des sept principes pour la promotion d'investissement responsable et réitère le discours tenu depuis le début des années 2000 ; reconnaître également des droits locaux ;

Outre ces acteurs internationaux dans les réformes foncières, l'étude a montré que les défis au niveau national sont énormes, notamment en ce qui concerne l'accès à la terre et l'usage de la terre comme instrument de garantie du crédit. Toutes ces interventions sont louables, car, agissant dans le but de justice et sécurisation foncière. Mais certaines attitudes rendent dubitatives les destinataires de la réforme foncière, car confuses en égard aux objectifs visés.

Certains acteurs internationaux en Afrique, sont accusés de détournement d'objectif dans le cadre de leur politique d'appui à la réforme foncière. Il en est ainsi, de la Banque mondiale[16] accusée, notamment par les organisations paysannes sénégalaises, de la destructrice des exploitations agricoles traditionnelles. En effet, avec son projet (BENCHMARKING THE BUSINESS OF AGRICULTURE) (BBA) qui prévoit de faire le classement du secteur agricole dans les pays à travers le monde, elle est accusée' de promouvoir l'agrobusiness en ce qu'elle soutient l'accès à la terre des grandes firmes internationales au détriment des nationaux. Il est souhaitable d'analyser les moyens favorisant la réussite des réformes foncières.

II- L'UNICITE DE MOYEN MATERIEL DE LA REFORME FONCIERE

Le titre est en réalité le support papier ou électronique de la sécurisation foncière. Sans titre il ne peut y avoir de foncier sécurisé et sans sécurité juridique l'économie d'un pays ne pas se développer. Dans le but de réaliser une réforme foncière fondée sur le titre, la République Centrafrique est tenue à mener une réforme foncière avec prudence (A), cohérente et politique (B).

[16] Rapport 26ᵉcongrès op cit p. 109

A- Une réforme foncière à mener avec prudence

En Afrique centrale d'après notre réflexion, la RCA est le seul pays de la zone CEMAC où la réforme foncière n'a pas été prudente, car pour conséquence les difficultés rencontrées lors des procédures rendent difficilement l'application des textes législatifs fonciers et aussi la réforme foncière de 1964 et celles subséquentes, n'ont pas pris en compte les exigences des normes internationales et communautaires qui imposent que la gestion foncière soit démocratisée, en intégrant les préoccupations de la reconnaissance des droits coutumiers de propriété foncière, de lutte contre le changement climatique et le paiement des services environnementaux pour la conservation foncière en vue de la séquestration carbone. Et selon AJDE[17], inscrire les droits fonciers coutumiers dans le projet de code pour consacrer la reconnaissance des droits coutumiers préexistants pendant les indépendances. Ainsi, le souhait est que la réforme en vue, soit menée avec prudence (2) et cette prudence doit être faite quant à la réception de la réforme foncière (1)

1- La prudence quant à la réception de la réforme foncière

Une réforme foncière n'est réussie que lorsqu'elle est réceptionnée par ses destinataires, surtout les locaux. Cette réception doit en principe s'effectuée volontairement : à défaut, le droit restera toujours contraire aux réalités, perdant ainsi toute sa fonction d'organisateur des rapports, d'une part entre les hommes et d'autre part entre les hommes et la terre. Pendant la période coloniale, l'introduction du « droit moderne » a été la base du « dualisme juridique en matière foncière marqué par la coexistence du système de l'immatriculation, des systèmes coutumiers ;

Derrière ce dualisme se profilait une contestable hiérarchisation des droits fonciers : des droits immatriculés pour la compagnie coloniale, les élites locales et des droits coutumiers non sécurisés par l'Etat pour les populations locales africaines. .

Dans cette situation, une sécurisation foncière ne peut être obtenue qu'avec un titrement dans une approche prudente. Les erreurs commises dans la mise en place du « droit moderne » et les réformes postérieures qui se résument en une priorité accordée au caractère régalien du droit foncier au détriment de son caractère économique et social, doivent être évitées par l'adoption d'une approche particulière et inclusive. En effet, quel que soit les limites qu'on leur attribue, les approches participatives doivent être à la base des processus d'élaboration des politiques et législatives foncières.

[17] Draf élaboré par AJDE, p.7, cité par YAKARA Max Sinatra dans son mémoire « contentieux foncier en République Centrafricaine », P.31

La participation et la concertation bien conduites sont de bons moyens pour limiter les risques d'adoption de solutions foncières inadaptées et inapplicables, cette exigence semble être connue et respectée des Etats africains si l'on analyse des dernières tendances de réformes foncières.

Selon le rapport 26e des notaires africains : Dans les prochaines réformes foncières, les solutions foncières nécessaires au développement socio –économique, devront être proposées de concert avec les communautés de base, ainsi que des organisations des producteurs. En effet, une réforme foncière ne peut réussir que si elle est participative et inclusive.

Aucune partie prenante ne doit être exclue, si l'on est intéressé par une réforme que le milieu d'application et les destinataires vont non seulement comprendre, mais réceptionner sans difficulté. Ainsi, il faut de très larges dialogues notamment avec les élus locaux, la société civile, le secteur privé, les agriculteurs. C'est la prudence quant à la réception des droits réels immobiliers.

2- La prudence quant à la protection des droits réels immobiliers régulièrement inscrits

Le titrement crée des droits réels immobiliers, mais n'en supprime pas. C'est peut être une telle phrase que devrait érigée en règle dans le cadre de réformes foncières fondées sur le titrement. En effet, aucun processus de titrement portant sur la terre ne peut être admis s'il porte atteinte aux droits réels immobiliers régulièrement inscrits.

Les procédures antérieures d'immatriculation ayant intégré les terres correspondances dans le commerce juridique en reconnaissant sur celles-ci des droits, elles doivent être irrévocables de même que les inscriptions y relatives. Le titrement consiste dès lors à titrer les terres non encore titrées, celles qui aujourd'hui relèvent de la domanialité.

C'est cette précaution, essentielle pour une réussite de la réforme qui a été prise par le Bénin dans son code foncier et domanialité 2015 faisant de la procédure de confirmation de droits fonciers une procédure d'acquisition de la propriété immobilière.

En application d'un tel régime, le certificat de propriété foncière est la preuve par excellence, la preuve officielle de tout droit de propriété immobilière[18] .Mais toutes les terres qui ne font pas encore l'objet de ce titre, d'autres preuves de la propriété sont prévues afin d'aboutir à l'obtention du certificat de propriété foncière. Il s'agit du certificat du foncier rural ; de la convention, affirmée ou non du certificat administratif, des actes délivrés lors des

[18]Articles 375 et 376, code foncier et domanial du Benin, cité par le rapport du 26e congrès des notaires africains, op cit, p.112

opérations ou de remembrement, des avis d'imposition, du permis d'habiter, de l'aveu, du serment de la présomption et du témoignage.

Nous souhaitons toujours que la réforme à mener en Centrafrique soit aussi si prudente et s'oriente sur les voies où les solutions envisageables suivantes[19]:

-Adopter des règles juridiques sur la propriété foncière et la gestion de la terre qui compléteraient et actualiseraient la législation foncière en vigueur:

-Faciliter à la fois l'acquisition des titres fonciers et libres accès à la terre ;

-Renforcer les droits coutumiers des usagers de la terre. Faire obstacle à l'acquisition de trop grandes possessions foncières par les plus riches afin d'éviter la latifundisation[20].

-Améliorer les systèmes d'immatriculation foncière comme incitation à l'investissement dans des secteurs primaires.

La pauvreté déclarée de nos populations n'est pas le fait, d'une absence de biens, tels que, maison, commerce, culture ou bétail, mais plutôt que ces biens ne sont pas immatriculés. Les nombreuses maisons des habitations centrafricaines dans nos villes n'ont pas de titre foncier, les nombreux commerces ne sont pas enregistrés par l'Etat comme des entreprises. Ces biens ne peuvent pas être légalement valorisés (constitués des actifs économiques), à comptabiliser par les banques '' commentaire[21] sur le projet de loi portant cadre domanial et foncier''.

-L'obligation de mise en niveau des réformes foncières et domaniales en conformité aux engagements internationaux : convention N° 169 du 05 septembre 1991 relative aux peuples indigènes et tribaux et la déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique, adoptée par la treizième session ordinaire de la conférence à Syrte (Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste) le 03 juillet 2009[22].

---

[19]YAKARA Max Sinatra : Le contentieux foncier en droit Centrafricain, Mémoire de master professionnel en gestion du patrimoine et droit de l'immobilier, Université de Yaoundé II 2014-2015, op cit, p.31

[20]Vient de mot latifundium ou latifundia, à l'origine elle constitue une des institutions fondamentales de la période espagnole (fin XVI e siècle début XIX siècle). Elle permet alors l(organisation de l'espace et le contrôle des hommes, de leur force de travail et de leur production .Dans l'antiquité immense domaine que possédaient les plus riches romains. Aujourd'hui domine l'agricole, très étendue et sous exploitée et la prolétarisation des moins nantis (BOZANGUE Michel, BEREKOUTOU Mathieu, SIANGUE Charles ; Projet de développement de l'élevage et gestion de parcours, Etude, impact environnemental, Banque mondiale 1993, cité par YAKARA M, op cit P. 31

[21] DRAF élaboré par AJDE, ibid p.32

[22]Assembly (AU/Deel XIII. Nous chefs d'Etats du gouvernement et de l'Union Africaine réunis à notre treizième session ordinaire de la conférence à Syrte (Lybie) du 1er au 03 juillet 2009 RECONNAISSANT cruciale de la terre dans la croissance socio – économiques et culturels de nos populations , prenant note de la diversité des questions et des défis liés à l'accès à l'utilisation et la gestion de ressources foncières notamment dues aux changements qui se produisent dans l'environnent, la politique et l'économie sur le plan mondial. Nous engageons à donner priorité au processus d'élaboration et la mise en œuvre de la politique foncière dans nos pays, les lancer et à les superviser, à appuyer la mise en du cadre institutionnel requis par l'élaboration et la mise en œuvre effective de la politique foncière. Décidons de nous assurer que les lois foncières permettent un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs notamment et autres groupes vulnérables et sans terre telles que personnes déplacées. Renforcer la sécurité du régime foncier pour les femmes qui méritent une attention

Les principes directeurs de développement durables qui sous-tendent notre analyse. De nos jours, le processus de la révision de législation foncière doit respecter des principes de développement durable, la bonne gouvernance foncière et tenir compte des enjeux universellement partagés qui sont les suivants :

Le régime foncier et éradication de la pauvreté extrême et de la faim.

Le régime foncier et durabilité environnementale, la lutte contre le changement climatique (paiement des services environnementaux pour la conservation des forêts).

Les régimes fonciers et parités hommes, femmes. Sur la sécurité foncière à faible coût sur la bonne gouvernance en matière d'administration foncière et sur l'information foncière accessible aux pauvres, la résolution des conflits fonciers.

D'incorporer la participation des communautés dans les instances de décisions foncières en vue de la délivrance des titres de propriétés[23], précisément en accord avec les directives de la COMIFAC (Directives sous régionales sur la participation des populations locales et autochtones et les ONG à la gestion des forêts d'Afrique centrale, la base légale de la COMIFAC fut posée en 1999 par la déclaration de Yaoundé, faite à l'issue du sommet des chefs d'Etat du Cameroun, République du Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, République Centrafricaine, Tchad, son objectif est d'assurer la conservation des écosystèmes forestiers et la réduction de la pauvreté en Afrique centrale par l'implication effective des populations et des autochtones et des ONG à la gestion forestière à travers la reconnaissance et la consolidation du pouvoir et des droits des populations locales et autochtones et des ONG dans la gestion foncière, l'accès juste et équitable des populations locales et autochtones au bénéfice de la gestion des ressources foncières fauniques, le renforcement des capacités d'organisation et des moyens d'action des populations et des ONG, la mise en place et le fonctionnement des cadres et des mécanismes de conservation de dialogue et de participation des populations locales et autochtones et des ONG à la prise des décisions en matière de gestion foncière, COMIFAC, (FAO) 8 février 2008, p IV);

Il est nécessaire de dire clairement dans la nouvelle loi : qu'en milieu rural les populations participent :

A la gestion des ressources naturelles

A la résolution des conflits fonciers et sur les ressources naturelles

Au processus de délivrance des titres

---

particulière. Exhortons les Etats membres à revoir leurs secteurs fonciers en vue d'élaborer les politiques globales qui tiennent compte de leurs besoins spécifiques, renforcer les capacités humaines et financières, techniques pour les appuyer, l'élaboration et la mise en œuvre pour les politiques foncières etc. Cité par YAKARA M S, p.32

[23] Demander une procédure de délivrance des titres fonciers moins longue accessible au pays moyen, DRAF élaboré par AJDE, p.12 cité par YAKARA M S, op cit

Pour exproprier, l'Etat doit motiver le concept d'utilité publique en démontrant l'intérêt public et nécessité du projet. Cela participe à la cohérence de la réforme foncière indispensable à sa réussite.

B- Une réforme cohérente et politique

La réforme foncière ne peut atteindre l'objectif de titrement fixé que lorsqu'elle est cohérente (1) et aucune réforme ne peut aboutir sans la volonté politique du gouvernement(2).

1- La réforme foncière cohérente

Selon le rapport, 26e Congrès des notaires, il y a le foncier rural et foncier urbain.

Pour le foncier urbain une refonte de système de l'immatriculation et la diligence de l'administration foncière déconcentrée sont attendus, alors que le foncier rural, il faut un système de gestion foncière basée sur la décentralisation des compétences.

Même si le titrement consiste sur le plan de l'existence des titres en la création de ceux –ci, son mécanisme ne peut éluder les titres délivrés antérieurement. Ces derniers ont une existence sécurisée conformément aux vertus d'une réforme foncière réussie, mais doivent être intégrés dans un processus homogène, tendant à l'installation d'un régime unique de propriété foncière ;

Cette entreprise nécessite une diligence de l'administration foncière déconcentrée. En effet sur la base des informations disponibles et de l'inventaire des diligences réalisées ou à réaliser, qu'il sera possible d'effectuer une véritable du système de l'immatriculation.

L'absence de volonté administrative pourrait donc être l'un des principaux obstacles de la réforme foncière du système de l'immatriculation.

Dans plusieurs pays africains des mauvaises pratiques ont été notées en milieu rural :

-Faiblesse des recours à la régularisation des exploitations familiales.

-Perception des montants indus par les commissions domaniales.

-Sélection discriminatoire des demandes foncières à traiter.

-Dilution du droit foncier des femmes dans les droits fonciers de la famille et de la communauté.

Pour relancer le foncier une restructuration de l'administration foncière est devenue inévitable. La nouvelle politique : C'est la mise en place d'une gestion foncière décentralisée et sur le rapprochement entre « le légal et le légitime[24] ». L'objectif de cette nouvelle politique foncière c'est de mettre en place, une gestion décentralisée du foncier de manière à permettre de délivrer des titres dans des délais brefs et à des coûts à la portée de l'ensemble de tout.

Sur le plan local d'occupation foncière :

[24] Ibid op cit, p.115

Cette approche qui s'applique à la propriété foncière non titrée, est basée sur l'informatisation des informations foncières dans un plan local d'occupation foncière (PLOF) géré par un agent du foncier communal.

Le PLOF, institué à Madagascar d'un fonds d'image satellitaire ou de la photographie aérienne d'un espace foncier sur lequel sont superposées les différentes informations obtenues par la numérisation des archives conservées par les services domaniaux et topographiques. Cette base de données est ensuite mise à jour avec les terrains qui font l'objet des certificats fonciers.

.Depuis que les guichets fonciers ont été installés une petite partie du territoire, 200.000 demandes de certificats ont été délivrés dans un délai maximum de six mois, pour un coût moyen de 20 euros. De tels résultats démontrent que les guichets fonciers présentent plusieurs vertus.

Cette réforme originale devrait certainement pouvoir inspirer dans les années à venir, les autorités politiques des autres pays qui voudraient mettre en place un tel mécanisme foncier adapté notamment dans les zones rurales : l'outil existe, il suffit de l'adapter au contexte local pour profiter des trois vertus d'une réforme foncière réussie.

D'abord le coût du titrement doit être accessible à tous ; cette vertu est garante de la généralisation de l'accès à la terre et l'évitement de toute discrimination dans le processus d'acquisition de la propriété foncière. Le coût élevé peut également avoir pour conséquence de défaut de demande d'établissement et un maintien de droit informel dont la suppression est un des objectifs du titrement.

Ensuite le titrement doit être délivré dans les délais brefs. Les lenteurs administratives dans le processus d'établissement du titre risque d'être une cause de découragement des requérants ou de développement des voies parallèles favorisant la corruption.

Enfin le titre délivré doit être totalement sécurisé. Cet objectif de sécurisation est atteint par non seulement l'inscription du droit foncier, mais également l'identification précise de la terre objet du droit inscrit.

Il faut toutefois relever que, la réforme foncière lorsqu'elle est conforme aux vertus susvisées exige dans sa mise en œuvre la diligence de l'administration et la collaboration des parties prenantes. Plusieurs situations peuvent contribuer à l'échec de la réforme.

*Les difficultés techniques liées à l'ampleur des superficies ;

.*Le manque d'information et de consultation des détenteurs de droits, lors des visites de terrain.

*La faible connaissance ou l'ignorance volontaire des nouvelles lois foncières

*La corruption des agents de services fonciers et des représentants consultés des collectivités décentralisées.

Ces risques encourus par la réforme foncière dans sa mise en œuvre, nécessite une meilleure organisation de l'administration; ce qui au-delà de la volonté de réformer, marque le caractère politique de la réforme foncière.

2- Une réforme politique

Aucune réforme politique ne peut aboutir sans la volonté politique affichée du gouvernement et du parlement qui doit compter parmi ces priorités l'accès à la terre et au logement des plus défavorisés et le recul de la présomption de domanialité**.** .

Tous les acteurs cités ne sont pas encore suffisant pour mettre en place un système foncier sécurisé. En effet, si en zone urbaine le travail conjoint de quatre catégories d'acteurs peut s'avérer suffisant, en zone rurale on se heurtera à des spécialités locales à des coutumes, des usages nécessitant de prendre le temps et de convaincre. Seul le responsable politique, aidé par la société civile peut assurer le rôle consistant à écouter à les comprendre et à les convaincre que la transformation de la propriété informelle en propriété formelle leur sera bénéfique.

Il est donc essentiel que le pouvoir politique s'approprie la réforme, fasse de nouveau plan de titrement un cheval de bataille de son programme, soit le véritable chef d'orchestre et le principal « communicateur[25] » de la réforme.

Toute tentative visant à mettre en place une nouvelle organisation foncière qui, ne prendrait pas en compte les habitudes, les coutumes les arrangements des propriétés des communautés villageoises ; C'est dans ce sens que les responsables de la FAO en charge du foncier précisent que : « la gouvernance[26] responsable de la tenure des terres ne se limite aux systèmes fonciers coutumiers et de forme de gestion commune du foncier ».

Concernant la communication d'une réforme foncière qui se veut pérenne, trois tâches sont particulièrement importantes :

*Faire adhérer la population y compris la plus pauvre à la reforme.

*Convaincre l'élite.

*Faire la réforme dans les administrations.

La réforme foncière a plusieurs priorités parmi lesquelles, doit figurer en bonne place, l'accès à la terre et au logement des plus défavorisés. Les autorités politiques doivent donc tenir compte des besoins des populations des plus défavorisés dans leur processus de réforme

[25]Rapport 26e congrès des notaires africains, CAAF, op cit, p.120

[26]Ibid : Vers les directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources, unité de gestion des terres et de régime foncier: L'organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture FAO janvier 2020, p.120

foncière. La nouvelle réforme politique dans son contenu tiendra aussi compte du recul de la présomption de domanialité. Le titrement, moyen d'une réforme foncière réussie nécessite un recul du principe de présomption de domanialité. Ce qui devrait aboutir à la possibilité de titrer les terres du domaine national.

Conclusion

La République Centrafricaine, tout comme les autres pays du monde et de la sous-région, aspire au développement socio–économique. Ce développement est un facteur fondamental dans la lutte contre la pauvreté, c'est ce que prévoit le lancement des activités des réformes foncières en RCA, du 11 décembre 2012[27], l'atelier de la gouvernance foncière dont la RCA s'est fixé comme objectif dans un document de la Stratégie de la Réduction et de la Pauvreté, (DSRP2). Ainsi pour répondre aux exigences des Directives volontaires pour gouvernance responsable des régimes fonciers de la FAO ; ainsi que le cadre et les lignes directives sur les politiques foncières de l'Afrique de l'Union Africaine et les Directives de la Commission des Forêts en Afrique Centrale (COMIFAC), et garantir le développement socio-économique de la Centrafrique, la réforme foncière constitue une garantie du développement socio – économique qui passe par la nécessaire implication de tous les acteurs du foncier internes et externes à l'Etat. Dont les rôles sont déterminants dans l'identification de la terre, de la sensibilisation de la population et la codification des lois.

La réforme foncière exige pour sa réussite la mise en œuvre de certain nombre de moyen matériel. Cette réforme doit être menée avec prudence, réceptionnée par la population et doit protéger les droits réels immobiliers. La réforme foncière pour aboutir à sa réussite doit être cohérente et appréhendée par les autorités politiques. Car, aucune réforme politique ne peut aboutir sans la volonté affichée du gouvernement et du parlement qui doit compter parmi les priorités d'accès à la terre et du logement des plus défavorisés.

[27] Le lancement des activités de la réforme foncière en RCA, le 11 décembre 2012 à Bangui

L'arbitrage dans le règlement du contentieux bancaire avec les consommateurs et avec les entreprises

Arbitration in the resolution of banking disputes with consumers and businesses

Par :

PAKALE Pacôme Emmanuel

tackhusspakale@gmail.com

Résumé :

Le présent article analyse l'arbitrage OHADA dans le contentieux bancaire en mettant en évidence ses potentialités juridiques ainsi que ses limites pratiques. Fondé sur le principe de l'autonomie de la volonté, l'arbitrage permet aux parties de soumettre à un tribunal arbitral certains litiges issus des relations bancaires, notamment ceux relatifs aux contrats de crédit, aux garanties bancaires et aux opérations financières complexes. Le droit OHADA reconnaît ainsi une large arbitrabilité des différends de nature contractuelle et patrimoniale.

Cependant, cette ouverture demeure encadrée par des restrictions liées à l'ordre public économique et aux prérogatives des autorités de régulation bancaire. Certains litiges, en raison de leur nature, échappent ainsi à la compétence arbitrale. Par ailleurs, l'étude met en lumière plusieurs limites pratiques susceptibles d'affecter l'efficacité de l'arbitrage, notamment le coût élevé de la procédure, l'absence d'imperium des arbitres et la dépendance de l'exécution des sentences à l'égard des juridictions étatiques. L'analyse conduit à conclure que l'arbitrage OHADA constitue un mécanisme juridiquement pertinent mais dont l'efficacité dans le contentieux bancaire reste relative. Il apparaît davantage comme un mode complémentaire de règlement des différends que comme une alternative totale aux juridictions étatiques.

Mots-clés : Arbitrage OHADA, contentieux bancaire, arbitrabilité, ordre public bancaire.

Abstract :

This article examines OHADA arbitration in banking disputes by highlighting both its legal possibilities and practical limitations. Based on the principle of party autonomy, arbitration allows parties to submit certain banking-related disputes to arbitral tribunals, particularly those arising from credit agreements, banking guarantees, and complex financial operations. OHADA law thus recognizes a broad arbitrability of contractual and patrimonial disputes.

However, this openness remains limited by constraints linked to public policy in the banking sector and the regulatory powers of supervisory authorities. Certain disputes, due to their nature, fall outside the jurisdiction of arbitral tribunals. In addition, the study highlights several practical limitations that may affect the effectiveness of arbitration, including high procedural costs, the absence of imperium of arbitrators, and the dependence on state courts for the enforcement of arbitral awards. The analysis leads to the conclusion that OHADA arbitration is a legally relevant mechanism, but its effectiveness in banking disputes remains relative. It appears more as a complementary dispute resolution method rather than a full alternative to state courts.

Keywords: OHADA arbitration, banking disputes, arbitrability, banking public policy.

Introduction

Le développement des échanges commerciaux et financiers dans l'espace OHADA a favorisé l'émergence de modes alternatifs de règlement des différends, au premier rang desquels figure l'arbitrage. Consacré par le Traité OHADA et régi par l'Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage du 23 novembre 2017, ce mécanisme constitue un instrument essentiel de sécurisation des transactions économiques[1]. Fondé sur l'autonomie de la volonté des parties, il offre des garanties de confidentialité, de célérité, de neutralité et de technicité qui répondent aux exigences du commerce moderne et des investissements internationaux.

Le secteur bancaire, caractérisé par la complexité de ses opérations et l'importance des enjeux financiers, n'échappe pas à cette évolution. Les relations entre les établissements de crédit et leurs clients donnent fréquemment lieu à des litiges portant sur l'exécution des contrats de prêt, les garanties bancaires, les moyens de paiement, les crédits documentaires ou encore le recouvrement des créances. Dans ce contexte, l'arbitrage apparaît, à première vue, comme un mode de règlement particulièrement adapté en raison de la compétence technique des arbitres et de la rapidité de la procédure[2].

Toutefois, l'application de l'arbitrage au contentieux bancaire demeure loin d'être absolue. Les spécificités du droit bancaire, marqué par la prééminence de l'ordre public économique, l'intervention des autorités de régulation, la protection des déposants et des consommateurs ainsi que les exigences de stabilité du système financier, limitent considérablement le champ de l'arbitrabilité[3]. À ces contraintes juridiques s'ajoutent des difficultés pratiques, telles que le coût élevé de la procédure arbitrale, l'absence d'imperium des arbitres et la dépendance de l'exécution des sentences à l'égard des juridictions étatiques[4].

Dès lors, une interrogation centrale s'impose : dans quelle mesure l'arbitrage OHADA constituet-il un mécanisme réellement adapté au règlement du contentieux bancaire, au regard des possibilités juridiques qu'il offre et des limites pratiques qui en réduisent l'efficacité ?

L'hypothèse défendue dans cette étude est que, si le droit OHADA ouvre largement la voie à l'arbitrage des litiges bancaires de nature contractuelle et patrimoniale, son efficacité demeure limitée par les exigences de l'ordre public bancaire, les restrictions tenant à l'arbitrabilité de certaines matières et les contraintes pratiques liées au coût de la procédure ainsi qu'à l'exécution.

---

[1] ACTE UNIFORME OHADA relatif *au droit de l'arbitrage* du 23 novembre 2017.
[2] FOUCHARD, Philippe, GAILLARD Emmanuel, GILDMAN Berthol, Traité de l'arbitrage commercial international, Paris Litec, 1996, 1366p.
[3] FENEON, A., *Le droit de l'arbitrage OHADA*, Edition Bruylant.
[4] POUGOUÉ, Paul-Gérard, *Droit de l'arbitrage dans l'espace OHADA,* Yaoundé, Brill Nijhoff, 2018.

Pour vérifier cette hypothèse, l'étude adopte une méthode essentiellement juridique, fondée sur l'analyse des textes applicables, de la doctrine spécialisée et de la jurisprudence de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA), complétée par des références en droit comparé lorsque cela éclaire la réflexion.

L'analyse s'articulera autour de deux axes principaux. Le premier mettra en évidence les possibilités juridiques de l'arbitrage dans le contentieux bancaire, en identifiant les hypothèses dans lesquelles le recours à l'arbitrage est admis. Le second examinera les limites pratiques de ce mécanisme, en montrant que les contraintes économiques et institutionnelles en réduisent souvent la portée dans le règlement des différends bancaires.

I- LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ARBITRABILITE DU CONTENTIEUX BANCAIRE

Le recours à l'arbitrage en matière bancaire trouve son fondement dans les principes généraux du droit de l'arbitrage consacrés par le Traité OHADA et l'Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage[5]. En effet, le législateur communautaire a entendu promouvoir l'arbitrage comme un mode efficace de règlement des différends commerciaux afin de renforcer la sécurité juridique et judiciaire dans l'espace OHADA[6].

Toutefois, cette ouverture n'est pas générale. Elle repose sur le principe de la libre disposition des droits et demeure subordonnée au respect des règles d'ordre public. Il convient dès lors d'identifier les hypothèses dans lesquelles les litiges bancaires peuvent être valablement soumis à l'arbitrage avant d'en examiner les limites[7].

A- Les hypothèses d'arbitrabilité

L'arbitrabilité désigne l'aptitude d'un litige à être soumis à un tribunal arbitral. En droit OHADA, ce principe est fondé sur l'autonomie de la volonté des parties et sur la disponibilité des droits litigieux. Dès lors, les différends de nature patrimoniale issus des relations contractuelles bancaires peuvent, en principe, être réglés par voie d'arbitrage, sous réserve qu'ils ne portent pas atteinte à l'ordre public[8].

La première hypothèse concerne les litiges nés de l'exécution des contrats bancaires. Les contestations relatives aux contrats de prêt, aux conventions d'ouverture de compte, aux facilités de caisse, aux crédits d'investissement ou aux contrats de financement constituent des différends de nature contractuelle. Les droits en cause étant disponibles, les parties peuvent

[5] FOKOU, Emmanuel, Droit bancaire OHADA, Douala, Afrédit, 2022.
[6] ANOUKAHA, François, L'arbitrage commercial dans l'espace OHADA, Paris, L'Harmattan, rééd. 2021.
[7] BORN, Gary B., *International Commercial Arbitration*, 4e éd., Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2025.
[8] NJOYA, Oumarou, *Contentieux bancaire et voies de règlement dans l'espace OHADA,* Yaoundé, Presses universitaires d'Afrique, 2024.

prévoir, dès la conclusion du contrat ou après la naissance du litige, une convention d'arbitrage destinée à soumettre leur différend à un tribunal arbitral. L'arbitrage présente alors l'avantage d'offrir une procédure confidentielle, rapide et confiée à des arbitres disposant d'une expertise en matière bancaire et financière[9].

Une deuxième hypothèse concerne les opérations bancaires internationales. Les crédits documentaires, les garanties autonomes, les lettres de crédit, les financements syndiqués et les opérations de commerce international donnent fréquemment lieu à des conventions d'arbitrage[10]. Dans ces opérations, les parties recherchent une juridiction neutre, spécialisée et capable d'assurer une solution uniforme des différends. L'arbitrage OHADA, notamment sous l'égide de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA), répond à ces exigences et contribue à la sécurisation des investissements dans l'espace communautaire.

Une troisième hypothèse vise les litiges opposant les établissements de crédit à des personnes morales de droit privé, telles que les sociétés commerciales ou les investisseurs institutionnels. Ces opérateurs économiques disposent généralement d'une capacité de négociation équilibrée et peuvent librement convenir d'une clause compromissoire ou d'un compromis d'arbitrage. Dans ce contexte, l'arbitrage apparaît comme un instrument de gouvernance contractuelle permettant de préserver les relations d'affaires et d'assurer une résolution efficace des conflits[11].

La doctrine considère que cette ouverture à l'arbitrage est conforme aux objectifs poursuivis par le droit OHADA. Selon Paul-Gérard Pougoué, l'arbitrage constitue *« un instrument de sécurisation des relations économiques fondé sur la liberté contractuelle des opérateurs ».* De même, Joseph Issa-Sayegh rappelle que l'arbitrabilité dépend essentiellement de la disponibilité des droits litigieux et du respect des règles d'ordre public[12]. Ainsi, tant que le différend porte sur des intérêts patrimoniaux librement négociables, le recours à l'arbitrage demeure juridiquement possible.

Il résulte de cette analyse que le contentieux bancaire n'est pas, par nature, exclu du champ de l'arbitrage. Au contraire, de nombreux différends contractuels peuvent être valablement soumis à un tribunal arbitral. Toutefois, cette possibilité trouve ses limites lorsque le litige met en cause des règles impératives relatives à la protection de l'ordre public bancaire ou aux prérogatives des autorités de régulation, ce qui justifie l'examen des restrictions apportées au principe d'arbitrabilité.

---

[9] MEKOUAR, Mohamed, *Arbitrage et opérations financières en Afrique francophone,* Paris, L'Harmattan, 2025.
[10] BANQUE DE FRANCE, *Rapport : Arbitrage en matière bancaire et financière,* Paris, Banque de France, 2020.
[11] BONNARD LAWSON, *Arbitrage en matière bancaire et financière,* Genève, 2023.
[12] POUGOUÉ, Paul-Gérard ; KALIEU ELONGO, Yves ; ANOUKAHA, François, *Droit de l'arbitrage OHADA,* Yaoundé, Presses de l'UCAC, éd. 2022.

1- L'arbitrabilité des litiges contractuels bancaires

Le fondement principal de l'arbitrabilité du contentieux bancaire réside dans la nature contractuelle des relations qui unissent les établissements de crédit à leurs clients. En effet, les opérations bancaires reposent essentiellement sur des contrats tels que les conventions de compte, les contrats de prêt, les ouvertures de crédit, les garanties autonomes, les cautions bancaires ou encore les crédits documentaires. Ces conventions créent des droits et des obligations de nature patrimoniale dont les parties disposent librement, ce qui ouvre, en principe, la voie au recours à l'arbitrage[13].

Le droit OHADA consacre cette possibilité en reconnaissant aux parties la faculté de soumettre à un tribunal arbitral les différends nés ou susceptibles de naître de leurs relations contractuelles. Cette liberté contractuelle permet l'insertion d'une clause compromissoire dans le contrat bancaire ou la conclusion d'un compromis d'arbitrage après la naissance du litige. Le tribunal arbitral est alors compétent pour interpréter les stipulations contractuelles, apprécier les manquements des parties et statuer sur les demandes indemnitaires ou sur l'exécution des obligations contractuelles.

Cette solution présente un intérêt particulier dans le secteur bancaire. Les litiges relatifs au remboursement d'un prêt, au calcul des intérêts, à l'exécution d'une garantie bancaire, à la responsabilité contractuelle de la banque ou encore à l'interprétation des clauses financières nécessitent souvent des connaissances techniques que des arbitres spécialisés sont en mesure d'apporter. L'arbitrage offre ainsi une réponse adaptée à la complexité croissante des opérations bancaires, tout en garantissant la confidentialité des informations financières échangées.

La doctrine reconnaît largement cette vocation de l'arbitrage. Pour Paul-Gérard Pougoué, les différends issus des contrats commerciaux et bancaires constituent le domaine privilégié de l'arbitrage OHADA, dès lors qu'ils portent sur des droits patrimoniaux librement disponibles (Droit de l'arbitrage OHADA, Juriscope, 2018). Joseph Issa-Sayegh souligne également que la nature contractuelle du litige demeure le principal critère permettant de justifier son arbitrabilité[14].

Toutefois, cette arbitrabilité n'est pas absolue. Elle demeure subordonnée au respect des dispositions impératives du droit bancaire et des règles d'ordre public économique. Ainsi, lorsqu'un litige dépasse le cadre de l'exécution contractuelle pour mettre en cause les

[13] CADIET, Loïc ; CLAY, Thomas ; JEULAND, Emmanuel (dir.), *Médiation et arbitrage – Alternative dispute resolution,* Paris, LexisNexis, 2023.
[14] OHADA, *Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage,* 23 novembre 2017.

prérogatives des autorités de régulation ou la protection des intérêts généraux, la compétence des juridictions étatiques retrouve toute sa place[15].

2- L'arbitrabilité des intérêts civils en présence d'une infraction pénale

Le principe de l'inarbitrabilité des matières pénales ne fait pas obstacle à l'arbitrage des conséquences patrimoniales d'une infraction. En effet, il convient de distinguer l'action publique, qui tend à la répression de l'infraction et relève exclusivement des juridictions pénales, de l'action civile, dont l'objet est la réparation du préjudice subi par la victime. Cette distinction permet de reconnaître, dans certaines hypothèses, la compétence du tribunal arbitral pour statuer sur les intérêts civils nés d'un comportement susceptible de constituer une infraction[16].

Dans le contentieux bancaire, cette situation peut se présenter lorsqu'une opération bancaire donne lieu à une double qualification, civile et pénale. Tel est le cas, par exemple, d'une fraude dans l'exécution d'un contrat de crédit, d'un détournement de fonds, d'un abus de confiance ou d'un faux en écriture bancaire. Si les poursuites pénales visant à établir la responsabilité de l'auteur et à prononcer une sanction relèvent exclusivement des juridictions répressives, les conséquences patrimoniales du litige, notamment la réparation du dommage subi par la banque ou son client, peuvent, sous réserve de l'existence d'une convention d'arbitrage valable, être soumises à un tribunal arbitral.

Cette solution repose sur le caractère disponible des droits patrimoniaux. L'arbitre n'a pas vocation à constater l'existence d'une infraction ni à prononcer une peine. En revanche, il peut apprécier les obligations contractuelles des parties, évaluer le préjudice subi et fixer le montant des dommages-intérêts, à condition que son intervention ne compromette ni l'exercice de l'action publique ni le respect de l'ordre public.

La doctrine admet largement cette distinction. Philippe Fouchard, Emmanuel Gaillard et Berthold Goldman estiment que l'inarbitrabilité concerne essentiellement l'action publique, tandis que les conséquences civiles d'une infraction peuvent être soumises à l'arbitrage lorsqu'elles portent sur des droits disponibles[17]. Dans le même sens, l'arbitrage OHADA peut connaître des intérêts patrimoniaux liés à un litige, dès lors que ceux-ci ne remettent pas en cause les prérogatives de la justice pénale[18].

Ainsi, l'arbitrabilité des intérêts civils constitue une exception importante au principe d'inarbitrabilité des matières pénales. Elle traduit la volonté du droit OHADA de favoriser le

[15] EL-AHDAB, Jalal ; MAINGUY, Daniel ; GAILLARD, Emmanuel ; MOURRE, Alexis, *Droit de l'arbitrage : théorie et pratique,* Paris, LexisNexis, 2021.
[16] CLAY, Thomas, *L'arbitrage,* 3e éd., Paris, Dalloz, 2023.
[17] FOUCHARD, Philippe, GAILLARD Emmanuel, GILDMAN Berthol 1996, *Op, Cit.*
[18] POUGOUE, 2018, *Op, Cit.*

règlement des litiges patrimoniaux tout en préservant la compétence exclusive des juridictions pénales en matière de répression des infractions.

B- La portée réelle de l'arbitrabilité dans le contentieux bancaire

Si le droit OHADA consacre largement la possibilité de recourir à l'arbitrage dans les relations économiques, la portée effective de l'arbitrabilité du contentieux bancaire demeure encadrée et relative. En effet, l'ouverture théorique à l'arbitrage doit être conciliée avec les exigences de l'ordre public bancaire, la protection des clients et la mission de régulation confiée aux autorités compétentes. Dès lors, l'arbitrabilité apparaît comme une notion fonctionnelle, dont l'application dépend de la nature du litige et des intérêts en présence[19].

D'un point de vue strictement juridique, la portée de l'arbitrabilité repose sur le critère de la libre disposition des droits. Ainsi, seuls les litiges portant sur des droits patrimoniaux négociables peuvent être valablement soumis à un tribunal arbitral. Dans le secteur bancaire, cela concerne principalement les opérations contractuelles classiques, telles que les crédits, les garanties ou les conventions de financement. Toutefois, même dans ces hypothèses, l'arbitrabilité peut être limitée par la présence de règles impératives auxquelles les parties ne peuvent déroger[20].

En pratique, cette arbitrabilité demeure fragmentée. Certains litiges bancaires sont pleinement arbitrables, tandis que d'autres ne le sont que partiellement ou de manière indirecte. Par exemple, un tribunal arbitral peut statuer sur l'exécution d'un contrat de prêt, mais ne peut remettre en cause une sanction prononcée par une autorité de supervision bancaire ni interpréter de manière contraignante des normes réglementaires d'ordre public. Cette situation traduit une dualité entre l'autonomie contractuelle des parties et la souveraineté réglementaire de l'État.

Par ailleurs, la portée de l'arbitrabilité est également influencée par la pratique contractuelle des établissements bancaires. Dans de nombreux cas, les clauses compromissoires sont insérées de manière standardisée dans les contrats d'adhésion, ce qui peut réduire la portée réelle du consentement du client. Cette situation soulève des interrogations sur l'effectivité de l'arbitrabilité dans les relations asymétriques entre banques et clients, notamment lorsque ces derniers sont des consommateurs ou des petites entreprises[21].

La doctrine souligne également à cet égard que l'arbitrabilité ne doit pas être comprise comme une liberté absolue, mais comme une liberté encadrée. Ainsi, l'arbitrage dans l'espace OHADA est un mécanisme efficace, mais dont l'extension est limitée par les exigences de

[19] POUGOUÉ et al., 2022, *Op, Cit.*
[20] ISSA-SAYEGH, Joseph, *OHADA : Traités et Actes uniformes commentés et annotés,* Juriscope, 2018.
[21] GAILLARD, Emmanuel ; SAVAGE, John (dir.), Fouchard, Gaillard, *Goldman on International Commercial Arbitration,* éd. actualisée, Kluwer Law International, 2024.

protection de l'ordre public économique et des parties faibles. De même, Emmanuel Gaillard rappelle que l'arbitrage, bien qu'outil de justice privée, ne peut s'affranchir des normes impératives du droit étatique[22].

Ainsi, la portée réelle de l'arbitrabilité dans le contentieux bancaire apparaît comme nuancée. Elle traduit un équilibre entre la volonté des parties de recourir à une justice privée efficace et les impératifs de régulation du secteur bancaire. L'arbitrage y trouve un champ d'application réel, mais non exclusif, ce qui confirme son rôle complémentaire par rapport aux juridictions étatiques.

II- LES LIMITES PRATIQUES DE L'ARBITRAGE DANS LE CONTENTIEUX BANCAIRE

Au-delà des possibilités juridiques qu'offre le droit OHADA en matière d'arbitrage, son application au contentieux bancaire révèle d'importantes limites d'ordre pratique. Celles-ci tiennent principalement à la structure économique de la procédure arbitrale et à ses modalités de mise en œuvre. En effet, si l'arbitrage est conçu comme un mécanisme efficace, rapide et spécialisé de règlement des différends, son efficacité réelle dépend de conditions matérielles et institutionnelles qui ne sont pas toujours réunies dans le domaine bancaire. Deux difficultés majeures se dégagent alors : d'une part, le coût élevé de la procédure arbitrale et, d'autre part, les contraintes liées à l'exécution des sentences arbitrales[23].

A- Le coût élevé de la procédure arbitrale

Le recours à l'arbitrage implique des charges financières souvent importantes, qui peuvent limiter son attractivité dans le contentieux bancaire. Ces coûts concernent notamment les honoraires des arbitres, les frais administratifs des institutions arbitrales, les honoraires des conseils juridiques ainsi que les dépenses liées à l'administration de la preuve. Contrairement à la justice étatique, largement financée par les budgets publics, l'arbitrage repose sur un financement direct des parties, ce qui en augmente le coût global.

Dans le secteur bancaire, cette réalité est particulièrement marquée. Les établissements de crédit traitent un volume élevé de litiges, souvent de faible ou moyenne valeur. Le recours systématique à l'arbitrage pour chaque différend entraînerait donc des charges disproportionnées par rapport aux montants en jeu. De ce point de vue, les banques privilégient généralement des mécanismes judiciaires plus économiques, notamment les procédures simplifiées de recouvrement prévues par le droit OHADA.

[22] FOUCHARD, Philippe, GAILLARD Emmanuel, GILDMAN Berthol, 1996, *Op, Cit.*
[23] GRIERSON, Jacob ; ROSHER, Peter ; STEPHENS-CHU, Gisèle, *« La réforme du droit anglais de l'arbitrage»,* Revue de l'arbitrage, n° 3, 2024, p. 603-640.

Du côté des clients, la situation est encore plus contraignante. Les particuliers et les petites entreprises disposent rarement des ressources financières nécessaires pour supporter les frais d'une procédure arbitrale. Cette situation peut créer un déséquilibre dans l'accès à la justice et limiter l'effectivité du droit de recours. Ainsi, malgré ses avantages théoriques, l'arbitrage peut apparaître comme un mécanisme coûteux et peu accessible pour une partie importante des acteurs du contentieux bancaire[24].

1- Le coût de l'arbitrage du côté des établissements bancaires

Du point de vue des établissements bancaires, le recours à l'arbitrage constitue une option juridiquement attractive mais économiquement contraignante. En effet, contrairement aux juridictions étatiques dont le fonctionnement est financé par le service public de la justice, l'arbitrage repose sur un financement intégralement assuré par les parties. Cette caractéristique structurelle entraîne une accumulation de coûts qui peuvent rendre ce mode de règlement des différends particulièrement onéreux pour les banques.

Ces coûts comprennent principalement les honoraires des arbitres, les frais administratifs des institutions arbitrales, les honoraires des conseils juridiques ainsi que les dépenses liées à l'organisation de la procédure (audiences, expertises, production de preuves techniques). Dans les arbitrages institutionnels, notamment ceux administrés sous l'égide de centres régionaux ou internationaux, les frais peuvent augmenter significativement en fonction de la valeur du litige et de sa complexité.

Dans le secteur bancaire, cette réalité est d'autant plus sensible que les établissements de crédit sont confrontés à un volume élevé de contentieux, souvent constitué de litiges de faible ou moyenne importance financière (retards de remboursement, contestations d'intérêts, incidents de paiement). Le recours à l'arbitrage pour chaque différend entraînerait alors une charge financière globale disproportionnée par rapport aux enjeux économiques des litiges[25].

Cependant, même lorsque les banques privilégient l'arbitrage pour des opérations complexes ou internationales, le coût global de la procédure demeure un facteur déterminant dans le choix des modes de règlement des différends. À cela s'ajoute l'incertitude liée à la durée de la procédure, qui peut également engendrer des coûts indirects liés à l'immobilisation des créances et à la gestion du risque financier.

La doctrine souligne que l'arbitrage, bien qu'efficace, reste un mode de justice *« privé et coûteux »,* dont l'accessibilité dépend fortement des capacités financières des parties. Dans

[24] LEMERCIER, Claire ; SGARD, Jérôme, *« Une justice privée ? L'arbitrage et la construction d'un espace marchand international »,* Actes de la recherche en sciences sociales, 2024/1, p. 34-49.
[25] VERBIST, Herman ; IMHOOS, Christophe ; BOURQUE, Jean-François, *Arbitrage et règlement alternatif des différends,* Genève, Centre du commerce international, édition, 2022.

cette perspective, Paul-Gérard Pougoué observe que le coût de l'arbitrage constitue l'un des principaux freins à sa généralisation dans l'espace OHADA, notamment pour les acteurs économiques confrontés à des litiges récurrents[26].

Ainsi, pour les établissements bancaires, le coût de l'arbitrage représente une contrainte économique réelle qui limite son usage systématique dans le contentieux bancaire, malgré ses avantages en termes de spécialisation et de confidentialité.

2- Le coût de l'arbitrage du côté des clients bancaires

Du côté des clients des établissements de crédit, le coût de la procédure arbitrale constitue un obstacle encore plus significatif à l'accès à ce mode de règlement des différends. En effet, les clients bancaires sont composés en grande partie de particuliers, de petites et moyennes entreprises (PME) et de très petites entreprises (TPE), dont les capacités financières sont limitées. Pour ces acteurs économiques, le financement d'une procédure arbitrale peut représenter une charge disproportionnée au regard de l'enjeu du litige[27].

Les frais liés à l'arbitrage sont multiples et parfois difficilement supportables pour ces catégories de justiciables. Ils incluent notamment les honoraires des arbitres, les frais administratifs des institutions arbitrales, les honoraires d'avocats spécialisés, ainsi que les coûts des expertises techniques souvent nécessaires dans les litiges bancaires. À cela s'ajoutent les frais indirects liés à la durée de la procédure, tels que l'immobilisation de ressources financières ou la difficulté d'accéder rapidement à une réparation effective.

Cette situation peut entraîner une forme d'inégalité d'accès à la justice. En pratique, les clients disposent rarement des moyens nécessaires pour engager ou poursuivre une procédure arbitrale, contrairement aux établissements bancaires qui bénéficient de ressources financières et juridiques importantes. Cette asymétrie peut conduire certains clients à renoncer à faire valoir leurs droits ou à accepter des solutions transactionnelles désavantageuses.

Par ailleurs, dans les relations bancaires, les clauses compromissoires sont souvent insérées dans des contrats d'adhésion, sans véritable négociation. Le client, en position de faiblesse économique et contractuelle, peut ainsi se retrouver contraint de recourir à un mode de règlement coûteux qu'il n'a pas réellement choisi. Cette situation soulève des interrogations sur l'effectivité du consentement et sur la protection des parties faibles dans le cadre de l'arbitrage[28].

[26] LEMERCIER, Claire ; SGARD, Jérôme, 2024, *Op, Cit.*
[27] MEKOUAR, Mohamed, 2025, *Op, Cit.*
[28] KALIEU ELONGO, Yves, *« L'efficacité de la clause compromissoire dans les contrats bancaires OHADA »,* Revue camerounaise de l'arbitrage, n° 12, 2024, p. 101-126.

La doctrine souligne que l'un des principaux défis de l'arbitrage dans les systèmes juridiques africains réside dans son accessibilité économique. Selon Paul-Gérard Pougoué, le coût de l'arbitrage constitue une limite structurelle à sa démocratisation dans l'espace OHADA, en particulier pour les petites entités économiques.

Ainsi, pour les clients bancaires, le coût élevé de l'arbitrage apparaît comme un frein majeur, réduisant de manière significative l'effectivité de ce mode de règlement des différends dans les relations bancaires.

B- L'exécution des sentences arbitrales et ses contraintes institutionnelles

L'efficacité de l'arbitrage dépend également de l'exécution des sentences rendues. Or, l'arbitre ne disposant pas de l'imperium, l'exécution forcée des décisions arbitrales nécessite l'intervention du juge étatique, notamment à travers la procédure d'exequatur. Cette dépendance institutionnelle constitue une limite importante, en particulier dans un domaine comme le contentieux bancaire où la rapidité du recouvrement des créances est essentielle.

En effet, si la sentence arbitrale a autorité de chose jugée entre les parties, elle ne peut être exécutée qu'avec le concours des juridictions nationales en cas de résistance du débiteur. Les délais liés à l'exequatur, ainsi que les éventuelles voies de recours, peuvent retarder l'exécution effective de la décision arbitrale. Cette situation réduit l'un des principaux avantages de l'arbitrage, à savoir sa célérité.

Par ailleurs, l'exécution des sentences arbitrales peut se heurter à des difficultés pratiques liées à la localisation des biens du débiteur ou à la coopération des autorités judiciaires nationales. Dans certains cas, ces contraintes affaiblissent l'efficacité du mécanisme arbitral et renforcent l'attrait des juridictions étatiques pour le règlement des litiges bancaires.

Ainsi, si l'arbitrage OHADA constitue un instrument moderne de règlement des différends, son efficacité dans le contentieux bancaire demeure conditionnée par des facteurs pratiques qui en limitent la portée réelle.

1- La dépendance de l'exécution des sentences arbitrales à l'intervention du juge étatique

L'efficacité de l'arbitrage repose largement sur la force obligatoire de la sentence arbitrale. Toutefois, en dépit de son autorité juridique entre les parties, la sentence arbitrale ne dispose pas, en elle-même, de la force exécutoire permettant son exécution forcée. Cette limite structurelle découle de l'absence d'imperium de l'arbitre, lequel ne peut recourir à la contrainte publique pour assurer l'exécution de sa décision[29].

[29] KALIEU ELONGO, Yves, 2024, *Op, Cit.*

Dans l'espace OHADA, cette contrainte se manifeste par la nécessité de recourir à la procédure d'exequatur pour rendre la sentence exécutoire. Le juge étatique joue ainsi un rôle central dans la phase post-arbitrale, puisqu'il est chargé de conférer à la sentence arbitrale la force exécutoire indispensable à son exécution forcée. Sans cette intervention, la sentence demeure dépourvue d'efficacité coercitive en cas de résistance de la partie condamnée.

Cette dépendance institutionnelle peut constituer un frein à l'efficacité de l'arbitrage dans le contentieux bancaire. En effet, les établissements de crédit recherchent généralement une exécution rapide et sécurisée de leurs créances afin de limiter le risque de non-recouvrement. Or, la procédure d'exequatur, ainsi que les éventuels recours contre la sentence arbitrale, peuvent introduire des délais supplémentaires susceptibles de retarder l'exécution effective.

Par ailleurs, l'intervention du juge étatique, bien qu'encadrée, peut également être source d'incertitude lorsque des moyens d'annulation ou de refus d'exequatur sont soulevés. Ces mécanismes de contrôle, destinés à garantir le respect de l'ordre public, peuvent dans certains cas réduire l'avantage de rapidité traditionnellement associé à l'arbitrage.

La doctrine souligne que l'arbitrage ne constitue pas un système juridictionnel totalement autonome, mais un mécanisme juridictionnel hybride nécessitant le concours de l'État pour assurer son efficacité. Dans cette perspective, Paul-Gérard Pougoué rappelle que l'arbitrage OHADA repose sur une complémentarité entre justice privée et justice étatique, cette dernière demeurant indispensable à l'exécution des sentences (Droit de l'arbitrage OHADA, Juriscope, 2018).

Ainsi, la dépendance de l'exécution des sentences arbitrales à l'égard du juge étatique constitue une limite institutionnelle importante, particulièrement sensible dans le contentieux bancaire où la célérité et l'efficacité du recouvrement sont des exigences fondamentales.

2- Les limites pratiques liées à l'effectivité de l'exécution des sentences arbitrales

Au-delà de la dépendance structurelle à l'intervention du juge étatique, l'exécution des sentences arbitrales dans le contentieux bancaire se heurte également à des contraintes pratiques susceptibles d'en réduire l'efficacité. En effet, même après l'obtention de l'exequatur, la mise en œuvre effective de la décision arbitrale peut rencontrer divers obstacles liés aux mécanismes d'exécution forcée et au comportement du débiteur[30].

Dans le contentieux bancaire, ces difficultés sont particulièrement sensibles en raison de la nature des litiges et des enjeux financiers en présence. Les établissements de crédit sont

[30] KENFACK DOUAJNI, Pierre, *« La réforme de l'arbitrage OHADA et ses incidences sur les litiges bancaires»,* Revue de l'ERSUMA, 2023, p. 45-68.

fréquemment confrontés à des débiteurs qui cherchent à organiser leur insolvabilité, à dissimuler leurs actifs ou à retarder l'exécution des décisions rendues à leur encontre. Dans ce contexte, l'efficacité de la sentence arbitrale dépend largement de la capacité des mécanismes d'exécution forcée prévus par le droit OHADA à appréhender les biens du débiteur.

Or, malgré l'harmonisation opérée par l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution, l'exécution peut s'avérer complexe dans la pratique. Les procédures de saisie, qu'il s'agisse de saisie-attribution, de saisie-vente ou de saisie des biens incorporels, nécessitent l'intervention des autorités judiciaires et des auxiliaires de justice, ce qui peut engendrer des délais supplémentaires et des difficultés opérationnelles.

Par ailleurs, les différences dans l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux au sein de l'espace OHADA peuvent également influencer la rapidité et la réussite de l'exécution. Dans certains États parties, les contraintes administratives, le manque de moyens matériels ou humains, ainsi que les lenteurs procédurales peuvent affaiblir l'effectivité des décisions arbitrales pourtant revêtues de l'exequatur.

La doctrine souligne que l'efficacité d'une sentence arbitrale ne dépend pas uniquement de sa validité juridique, mais également de son exécution effective. À cet égard, Philippe Fouchard rappelle que « l'arbitrage n'atteint sa pleine efficacité que lorsqu'il débouche sur une exécution rapide et certaine de la sentence », ce qui suppose une coopération efficace des juridictions étatiques (Traité de l'arbitrage commercial international, Litec, 1996).

Ainsi, les limites pratiques liées à l'exécution des sentences arbitrales révèlent que l'efficacité de l'arbitrage dans le contentieux bancaire demeure conditionnée par des facteurs externes à la procédure arbitrale elle-même. Cette situation confirme que l'arbitrage, bien qu'outil juridictionnel moderne, ne peut fonctionner de manière pleinement autonome sans l'appui des mécanismes étatiques d'exécution.

Conclusion

L'analyse de l'arbitrage OHADA dans le contentieux bancaire met en évidence une réalité nuancée, marquée par une tension permanente entre les possibilités juridiques offertes par le droit de l'arbitrage et les limites pratiques qui en réduisent l'efficacité. En effet, le droit

OHADA consacre largement le principe de l'arbitrabilité des litiges de nature contractuelle et patrimoniale, permettant ainsi aux parties de soumettre à l'arbitrage de nombreux différends issus des relations bancaires, notamment ceux relatifs aux contrats de crédit, aux garanties bancaires ou aux opérations financières complexes.

Toutefois, cette ouverture demeure encadrée par des restrictions substantielles liées à l'ordre public économique, à la protection des clients et aux prérogatives des autorités de régulation bancaire. Ces contraintes juridiques réduisent sensiblement le champ d'intervention du tribunal arbitral et rappellent que certains litiges bancaires, en raison de leur nature ou de leurs implications, relèvent exclusivement des juridictions étatiques.

Par ailleurs, même dans les hypothèses où l'arbitrage est juridiquement possible, son efficacité se heurte à des limites pratiques importantes. Le coût élevé de la procédure arbitrale constitue un frein majeur, tant pour les établissements bancaires que pour leurs clients, notamment les petites et moyennes entreprises. À cela s'ajoute l'absence d'imperium des arbitres, qui rend nécessaire l'intervention du juge étatique pour l'exécution des sentences, ainsi que les difficultés pratiques liées à l'effectivité des voies d'exécution.

Dès lors, l'arbitrage OHADA apparaît dans le contentieux bancaire comme un mécanisme juridiquement pertinent mais fonctionnellement limité. Il ne saurait se substituer totalement aux juridictions étatiques, mais s'inscrit plutôt dans une logique de complémentarité. Il trouve son utilité principale dans les litiges complexes, internationaux ou à forte valeur économique, tandis que les juridictions étatiques demeurent incontournables pour les contentieux de masse et les situations nécessitant une exécution rapide et coercitive.

En définitive, l'efficacité de l'arbitrage dans le contentieux bancaire dépend moins de sa reconnaissance juridique que de ses conditions pratiques de mise en œuvre. Une réflexion prospective pourrait ainsi s'orienter vers le renforcement de l'accessibilité économique de l'arbitrage et l'amélioration de la coopération entre justice arbitrale et juridictions étatiques, afin de renforcer la sécurité juridique et l'attractivité du système OHADA.

Le déroulement de la phase préparatoire à l'adjudication : le cahier des charges et l'audience éventuelle

The process of the preparatory phase leading up to the bidding: the specifications and any hearing

Par :

Marcellin KOZOUA LONGBON

Université de Bangui

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Email : kozoua@gmail.com

Résumé :

La phase préparatoire de la saisie immobilière est une étape cruciale de la procédure de vente forcée. Elle s'articule autour de deux éléments clés : l'élaboration et le dépôt du cahier des charges, et la tenue de l'audience éventuelle. Le cahier des charges, rédigé par l'avocat du poursuivant, fixe les conditions de la vente et doit être déposé dans des délais stricts. Ensuite, le débiteur et les créanciers inscrits sont sommés de prendre connaissance du document et de formuler leurs observations. L'audience éventuelle permet d'examiner toutes les contestations soulevées, garantissant le caractère contradictoire et transparent de la procédure. Le juge statue sur les incidents, et en l'absence de dires, il constate et fixe la date de l'adjudication. Cette phase est essentielle pour sécuriser les droits de toutes les parties, car l'adjudication finale purgera les hypothèques et privilèges. Cependant, en pratique, la RCA rencontre des difficultés concernant la tenue automatique de l'audience en l'absence d'objections, une question qui reste juridiquement imprécise.

Mots-clés : Phase Préparatoire, Saisie Immobilière, Cahier des Charges, Audience Éventuelle.

Abstract :

The preparatory phase of judicial foreclosure on immovable property is a crucial step in the forced sale procedure. This phase revolves around two key elements: the preparation and filing of the cahier des charges and the holding of a preliminary hearing.. The document, drafted by the pursuing party's lawyer, sets out the sale conditions and must be filed within strict deadlines. Subsequently, the debtor and registered creditors are summoned to review the document and submit their observations. The preliminary hearing serves to examine all objections raised, ensuring the procedure is fair and transparent. The court rules on any disputes, and if no objections are filed, it confirms the sale date. This phase is essential for securing the rights of all parties, as the final adjudication will purge all prior claims on the property. However, in practice, the Central African Republic faces challenges regarding the automatic holding of this hearing in the absence of objections, an issue that remains legally unclear.

Keywords: Preparatory Phase, Judicial Foreclosure, Terms and Conditions, Preliminary Hearing.

Introduction

Les règles qui gouvernent le droit de la propriété[1] sont souvent très différentes selon que ce droit porte sur un meuble[2] ou sur un immeuble[3]. La propriété immobilière constitue parfois le seul élément de la fortune du débiteur[4], lui servant dans bien des cas à l'habitation. Le législateur l'a entouré d'un formalisme très strict en cas de saisie[5]. Il doit s'agir d'un immeuble par nature[6] ou par destination[7].

En matière immobilière, l'exécution[8] est l'un des grands sujets du droit, essentiel pour la survie. Le propre d'une obligation est d'être assortie d'une sanction de l'autorité publique, c'est-à-dire le droit pour le créancier de faire appel à la puissance publique pour obtenir satisfaction[9]. Nul ne conteste aujourd'hui dans le monde entier en général et Centrafrique en particulier, la nécessité de veiller à ce que toute partie, à l'encontre de laquelle est engagée une procédure de saisie immobilière[10] s'exécute. Il est incontestable que l'exécution est d'abord liée à l'existence d'un droit ou d'une créance[11]. L'obligation[12] juridique peut trouver son acheminement dans une saisie immobilière[13].

Fondamentalement, le crédit offre la possibilité d'acquérir un bien convoité, sans passer par une phase préalable d'épargne. Cependant, prêter n'est pas donner ! L'argent qui a été simplement prêté doit être remboursé. Or l'actualité juridique est riche d'exemples des cas de débiteur et surtout celui de mauvaise foi. Le remboursement de la dette doit le plus souvent

---

[1] Droit réel reconnu à une personne qui lui confère diverses prérogatives sur un bien, l'usus, le fructus et l'abusus. Cf R CABRILAC, Dictionnaire du vocabulaire juridique, 8e éd, 2017.

[2] Bien caractérisé par sa mobilité et pour lequel le législateur retient la qualification de meuble en raison de sa nature ou de la détermination de la loi. Voir R. CABRILAC, Dictionnaire du Vocabulaire juridique 2017 op.cit.

[3] CHABAS (F) et DE JUGLART (M), « Biens : droit de propriété et ses démembrements », p. 08.

[4] Personne passivement tenue d'une obligation envers son créancier

[5] A B FOTSO KOUAM, Le droit à l'exécution des décisions de justice, mémoire de DEA 2009, Université de Dshang (Cameroun).

[6] Bien qui ne peut être déplacé, caractérisé par son lien avec le sol comme les terrains, bâtiments et plantations notamment. Voir l'art 518 et ss du C.civ.

[7] Biens meuble corporel qui, par une fiction, est destiné à devenir immeuble en raison de son lien avec un immeuble dont il dépend à la suite d'une attache à perpétuelle demeure. Voir l'art 517, 524 et ss du C.civ.

[8] Droit de tout justiciable d'obtenir l'exécution des décisions de justice passées en force de chose jugée.

[9] A. BENABENT, Droit civil, les obligations, 2e éd, 1989, p. 334.

[10] Elle est définie comme la procédure d'exécution forcée qui permet au créancier muni d'un titre exécutoire de faire placer sous-main de justice, moyennant un commandement de payer et la publication de celui-ci, un immeuble (la propriété ou l'usufruit de celui-ci) appartenant à son débiteur ou à un tiers détenteur (contre lequel il exerce son droit de suite) et d'obtenir la vente du bien saisi (en vue de la distribution de son prix) en présence des personnes saisies et des créanciers inscrits

[11] A.D WANDI KAMGA**,** Le droit à l'exécution forcée, 26 mai 2009, Thèse Université de Yaoundé, p. 25.

[12] Lien de droit entre deux personnes en vertu duquel l'une d'entre elles, le créancier, peut exiger de l'autre, le débiteur, l'exécution d'une prestation de faire, de ne pas faire, ou de donner. Voir R. CABRILLAC, Dictionnaire du Vocabulaire juridique 2017 op.cit.

[13] Elle est définie comme la procédure d'exécution forcée qui permet au créancier muni d'un titre exécutoire de faire placer sous-main de justice, moyennant un commandement de payer et la publication de celui-ci, un immeuble (la propriété ou l'usufruit de celui-ci) appartenant à son débiteur ou à un tiers détenteur (contre lequel il exerce son droit de suite) et d'obtenir la vente du bien saisi (en vue de la distribution de son prix) en présence des personnes saisies et des créanciers inscrits.

être étayé par des garanties[14] qui revêtent le nom du droit des sûretés[15]. Ce droit à son importance dans la saisie immobilière, non seulement pour garantir la force obligatoire, mais encore et surtout pour assurer l'investissement économique.

C'est dans cette optique que l'OHADA[16], dans le cadre de la poursuite de son objectif de modernisation et de sécurisation de l'environnement juridique et judiciaire des affaires en Afrique, ait inscrit parmi ses priorités, le droit des sûretés, dont l'efficacité est de nature à favoriser le développement du crédit. Car disait le professeur François ANOUKAHA[17] je cite : « L'investisseur a besoin non seulement de rentabiliser, mais surtout de sécuriser son placement ».

Le droit OHADA s'inspire plus ou moins de système de droit préexistant notamment du droit français, car il n'est pas apparu ex nihilo. Tout en s'inspirant d'autres systèmes, le droit OHADA, à travers ses diverses règles matérielles, apporte lui aussi sa contribution au corps de règles juridiques existant[18], car il est clair que le développement ne peut se faire en Afrique sans un cadre juridique sécurisé et attractif pour les investissements[19].

La question de la pertinence et de l'effectivité de la saisie immobilière est bien actuelle. Elle interpelle la communauté académique, les praticiens du droit et le monde des affaires. Nul n'ignore que même dans les sociétés plus démocratiques, de nombreux créanciers souhaitent en vain faire respecter leurs droits[20]. La vente forcée d'un immeuble ne peut se faire que par la procédure de la saisie immobilière et toute convention contraire est nulle[21].

Le créancier disposant d'un titre exécutoire à la possibilité de faire vendre le bien immobilier de son débiteur par l'adjudication qui est l'attribution d'un bien meuble ou immeuble mis aux enchères[22], à la personne offrant le prix le plus élevé[23]. L'objectif recherché dans la saisie immobilière c'est la vente de l'immeuble saisi au meilleur prix. Cette vente est préparée à travers un ensemble de formalités procédurales qui comporte plusieurs phases.

---

[14] Faculté conférée à un créancier de se protéger contre l'inexécution des obligations du débiteur et les risques de son insolvabilité. Voir R. CABRILLAC, Dictionnaire du Vocabulaire juridique 8e éd, 2017.
[15] Protection d'origine conventionnelle, légale ou judiciaire, conférée au créancier pour garantir le paiement de sa créance et échapper au concours des autres créanciers.
[16] OHADA est signé le 17 Octobre 1993 à Port-Louis (ILES MAURICE).
[17] F ANOUKAHA, Le droit des sûretés dans l'acte uniforme OHADA, Presse Universitaire d'Afrique, Yaoundé, 1998.
[18] DIAKHATE M et SAMBE Ibrahima dans la Revue Sénégalaise du Droit des Affaires (RSDA), 2003-2004, publié par l'Association sénégalaise pour le droit et le développement en Afrique avec le concours de la coopération française p113.
[19] B. MARTOR, N. PILKINGTON, D. SCELLERS et S. THOUVENOT, Le droit uniforme africain des affaires issu de l'OHADA, Litec 2004, p. 1.
[20] M. KOZOUA LONGBON, « La vente forcée immobilière », Mémoire de Master II, Université de Bangui, 2018.
[21] Article 246 de l'AUPSRVE.
[22] Vente publique de meubles ou d'immeubles, volontaire ou forcée, dans laquelle l'acquéreur, appelé adjudicataire, est celui qui a émis l'enchère la plus élevée.
[23] J GASTI, « Nouveau dictionnaire juridique ».

Dans la limite de cet article, nous nous focaliserons sur la phase préparatoire inhérente à la vente qui se déroule au sein même du Tribunal, permettant s'il y a lieu, de trancher les contestations soulevées lors d'une audience dite éventuelle[24]. Cette phase permet à l'Avocat du créancier poursuivant de rédiger, déposer le cahier des charges au greffe de la juridiction compétente, de sommer le débiteur à prendre communication dudit cahier afin d'insérer ses dires et observations qui seront débattus lors de l'audience éventuelle. Il convient de préciser que c'est au cours de cette audience que le Juge va vider toutes les contestations afin de décider du sort réservé à l'immeuble hypothéqué.

Au regard des précédentes considérations, om peut s'interroger sur l'influence du cahier des charges et l'audience éventuelle dans l'adjudication. Quels sont les effets du cahier des charges et de l'audience éventuelle dans la phase préparatoire inhérente à l'adjudication ?

Cette interrogation peut se prévaloir du mérite de chercher, sans détour à mettre le pointeur sur l'importance de la phase préparatoire inhérente à la vente forcée de l'immesuble. A cet effet, nous pouvons d'ores et déjà se permettre à partir de cette affirmation dire que cette phase préparatoire éprouve quelques difficultés d'ordre pratique. Au fait, ce qui compte est le respect scrupuleux des conditions imposées par le législateur communautaire.

Ces hypothèses sont appréhendées et vérifiées à travers les méthodes analytique et interprétative que nous avons utilisées pour réaliser cet article.

Ainsi, au rang de cette phase préparatoire le législateur communautaire a abordé le cahier des charges (I) pour permettre au débiteur, aux créanciers inscrits et aux éventuels enchérisseurs d'avoir des informations sur les conditions de la vente et de formuler, s'ils le souhaitent, des observations lors de l'audience éventuelle (II).

I- LE CAHIER DES CHARGES

Le cahier des charges est un acte destiné à faire connaître aux intéressés les conditions d'une vente par adjudication publique[25]. Le législateur communautaire définit le cahier de charge comme un document rédigé et signé par l'Avocat du créancier poursuivant qui précise les conditions et modalités de la vente de l'immeuble saisi[26]. Si l'acte uniforme définit le cahier de charge comme un document précisant les conditions et modalités de la vente d'immeuble saisi, sa nature juridique est une question âprement débattue par la doctrine avant que la jurisprudence y apporte une réponse. Alors que certains considèrent le cahier de charges comme un simple projet contenant les clauses et conditions de la vente projetée, d'autres par contre

[24] Voir l'article 272 de l'AUPSRVE.
[25] R. Guinchard et Jean Vincent, « Lexique des termes juridiques », 14e édition.
[26] Voir l'art 266 de l'AUPSRVE.

estiment qu'il constituait une convention ayant force exécutoire entre le saisissant, les créanciers, le saisi et l'adjudicataire.

Nous analyserons ici la rédaction et le dépôt du cahier des charges (A) ainsi que la sommation à prendre connaissance dudit cahier (B).

A- La rédaction et le dépôt du cahier des charges

Le cahier de charges est un projet de vente minutieusement préparé et signé par l'Avocat du créancier poursuivant pour être soumis aux différentes parties à la procédure. Le cahier de charges est rédigé (1) au soin du l'Avocat et déposé (2) au Greffe de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'immeuble dans un délai maximum de cinquante (50) jours à peine de déchéance à compter de la publication du commandement[27].

1- La rédaction du cahier des charges

Le cahier des charges est rédigé et signé par l'Avocat poursuivant. L'Acte Uniforme indique les mentions qui doivent figurer dans le cahier des charges, à peine de nullité[28].

Au cahier des charges, est annexé l'état des droits réels inscrits sur l'immeuble concerné délivré par la conservation foncière[29] à la date du commandement[30]. La mise à prix[31] quant à elle, appelle quelques observations. Elle est fixée par le poursuivant. Il convient de signaler que ce pouvoir reconnu au poursuivant présente quelque fois des dangers. D'abord pour le débiteur qui peut redouter une vente de l'immeuble à vil prix. Ensuite pour les créanciers qui risquent de ne pas être désintéressés si le prix n'est pas suffisant. Aussi, le législateur a restreint la liberté du poursuivant en indiquant que la mise à prix ne peut être inférieure au quart (1/4) de la valeur vénale de l'immeuble.

Cependant, la question reste à savoir, comment déterminer cette valeur ? Là aussi, l'Acte uniforme donne des indications. On doit tenir compte de l'évaluation faite par les parties au moment de la conclusion de l'hypothèque[32] conventionnelle. A défaut d'évaluation, la valeur est fixée par comparaison avec les transactions portant sur des immeubles de nature et de situations semblables.

---

[27] Voir l'art 266 al 2 de l'AUPSRVE.
[28] Voir l'art 267 de l'AUPSRVE.
[29] C'est un service de la publicité foncière, habilité à recevoir l'inscription des actes soumis à une publicité par la loi, organiser la publicité foncière et percevoir certaines taxes.
[30] C'est un acte d'Huissier de justice, fondé sur un titre exécutoire, enjoignant à son destinataire, soit de procéder à un paiement, soit d'exécuter une obligation.
[31] Voir l'article 283 al 2 de l'AUPSRVE.
[32] Droit réel accessoire conféré à un créancier sur un bien appartenant au débiteur non dépossédé afin de garantir le paiement d'une dette. Sûreté portant sur un immeuble, d'origine conventionnelle, légale ou judiciaire, et permettant au créancier, non satisfait à l'échéance, d'imposer la vente du bien hypothéqué et d'obtenir la mise en œuvre du droit de suite et du droit de préférence. Cf arts 2393 et s du C.civ.

Les formalités édictées par cette disposition étant prescrites à peine de nullité[33]. L'acte nul est censé n'avoir jamais existé : il est donc rétroactivement effacé[34]. La rédaction du cahier des charges doit mobiliser l'attention de l'Avocat poursuivant, l'omission de certaines mentions devra donner lieu à des contestations. Néanmoins, même en présence d'une irrégularité avérée, le contestataire devra justifier d'un grief afin d'obtenir la nullité du cahier de charges de ce chef[35] puisque les formalités prescrites ne sont sanctionnées par la nullité que si l'irrégularité a eu pour effet de causer un préjudice aux intérêts de celui qui l'invoque[36]. C'est ce qui ressort même dans la cause opposant l'ECOBANK (appelante) à CENTRADEM (intimée) où la La Cour d'Appel de Bangui en application des dispositions des articles 298, 299 et 311 de l'AUPSRVE relatifs aux différents cas de suspension ou de nullité des actes de saisie immobilière, a ordonné la poursuite de la procédure aux derniers actes valables[37].

En l'absence de disposition expresse, la nullité perd son caractère automatique. Elle ne peut être prononcée qu'à la condition que soit apportée la preuve du préjudice subi du fait de l'irrégularité d'un acte de procédure. C'est à ce titre que la CCJA a décidé que les requérants ne justifiant pas du préjudice subi par eux du fait de la désignation d'un autre Huissier pour procéder à une saisie immobilière, ne peuvent donc pas obtenir la nullité du commandement de saisie[38]. Il revient à la partie qui invoque la nullité de l'acte de rapporter cette preuve[39].

Le cahier des charges rédigé, il est maintenant question de le déposer au lieu indiqué.

2- Le dépôt du cahier des charges

Le cahier des charges auquel est annexé l'état des droits réels doit être déposé dans les conditions de l'art[40]. Le dépôt donne lieu à l'établissement d'un acte appelé acte de dépôt qui indique la date de la vente. Celle-ci doit se situer entre le quarantième jour et les quatre-vingt dixième jours après le dépôt[41]. Le cahier de charges rédigé et signé doit être déposé au Greffe

[33] Sanction entraînant la disparition rétroactive d'un acte juridique dont les conditions de formation n'ont pas été respectées. Cf art 1178 et s du C.civ.
[34] Y. GUYON, Droit des affaires, éd Economica 1987.
[35] Voir l'art 297 de l'AUPSRVE : « Les délais prévus aux articles259, 266, 268, 269, 270, 276, 281, 287, 288 alinéas 7 et 8 et 289 ci-dessus sont prescrits à peine de déchéance. Les formalités prévues par ces textes et par les articles 254, 267 et 277 ci-dessus ne sont sanctionnées par la nullité que si l'irrégularité a eu pour effet de causer un préjudice aux intérêts de celui qui l'invoque. La nullité prononcée faute de désignation suffisante de l'un ou plusieurs des immeubles compris dans la saisie n'entraine pas nécessairement la nullité de la poursuite en ce qui concerne les autres immeubles ». Voir aussi CCJA, ass plén, arrêt n°054/2015, 27 avril 2015, Aff. BSR Mali C/ Fatoumata DIABY
[36]. COUCHEZ (G), « Procédure civile », 14e éd, Sirey, 2006, p. 189-196.
[37] Voir arrêt n° 271 du 12 Novembre 2019 de la Ch. Civ et Com.
[38] CCJA, 2e Ch, arrêt n°2 du 09 Mars 2006, Aff Monsieur L.E, société camerounaise de transformation dite SOCATRAF c/ Caisse Commune d'Epargne et d'Investissement, dite CCEI-Bank SA, Ohadata J-07-09.
[39] Voir l'article 1315 du C.civ.
[40] Art 266 al 1er de l'AUPSRVE.
[41] Voir l'art 268 de l'AUPSRVE.

de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'immeuble dans un délai maximum de cinquante (50) jours à compter de la publication du commandement, à peine de d'échéance[42]

Contrairement à une certaine pratique qui consiste à déposer le cahier de charge au Greffe après le dépôt du commandement à la conservation foncière sans devoir attendre la publication effective, en se complaisant de la seule mention « arrivée le… » par exemple, apposée sur l'original du commandement, le législateur fait remonter le « *dies a quo* »[43] pour la computation des délais de cinquante (50) jours à la date de publication effective du commandement. En clair, c'est la date de l'inscription du commandement au registre foncier qui marque le premier jour dans la computation des délais. Or, en déposant le cahier des charges au Greffe en vue de la date du dépôt du commandement à la conservation, le saisi pourra soulever l'irrégularité de la procédure si l'inscription du commandement intervient postérieurement à la date du dépôt du cahier des charges. C'est le sens du pourvoi régularisé par devant la CCJA dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 15 Juillet 2004[44]. Dans cette procédure le commandement avait été déposé à la conservation foncière le 14 Septembre 2000, celui-ci sera effectivement publié le 12 Octobre 2000 alors que le cahier des charges avait été déposé le 27 Septembre 2000. Le demandeur au pourvoi s'estimait donc fondé de solliciter la nullité des poursuites engagées aux motifs entre autres, que le cahier des charges avait été déposé au Greffe du Tribunal antérieurement à la publication du commandement à la conservation foncière. Répondant ce moyen, la CCJA a décidé dans un attendu aussi limpide que contestable que « l'article 262, en son alinéa premier aux termes duquel en cas de non-paiement, le commandement vaut saisie à compter de son inscription n'a pas pour objet de déterminer l'ordre de l'accomplissement des formalités de la saisie immobilière, mais de préciser le point de départ des effets du commandement à l'égard du débiteur saisi de certains tiers qu'il situe au jour où celui-ci est publié ». Certains auteurs ont souligné pertinemment que la CCJA n'avait pas bien compris la préoccupation du demandeur au pourvoi puisqu'il ne s'agissait pas des formalités au sens de l'article 297 alinéa 2, mais plutôt des délais dont la sanction est la déchéance. Il va de soi que le saisissant doit respecter une certaine chronologie dans l'accomplissement des formalités.

Pour la CCJA, le recours était articulé entre autres, sur la violation combinée des articles 262 al 1 et 266 al 2 de l'AUPSRVE, ce dernier texte disposant en substance que le cahier de charge est « déposé au Greffe de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'immeuble

[42] Art 266 al 2 précité.
[43] Jour de l'évènement faisant courir un délai et pouvant, selon le mode de calcul retenu, être ou non inclus dans le délai.
[44] Voir CCJA arrêt n°025/2004.

dans un délai maximum de 50 jours à compter de la publication du commandement à peine de déchéance ». Le cahier de charge en l'espèce ayant été déposé avant la publication du commandement, la difficulté qui était posée à l'auguste Cour était bien celle de savoir si la procédure de saisie immobilière devrait être invalidée. Il ne s'agissait donc pas de formalités au sens de l'article 297 al 2 de l'AUPSRVE tel que certainement pensé la Cour, mais plutôt des délais dont la sanction est la déchéance[45]. Il faut simplement espérer que la CCJA aura d'autres occasions pour préciser sa pensée. En tout état de cause, il est délivré à l'Avocat du poursuivant un procès-verbal de dépôt du cahier des charges contenant entre autres la date projetée de la vente de l'immeuble, laquelle doit se situer entre le 45e et le 90e jour après le dépôt du cahier des charges[46].

A propos du délai de validité du cahier des charges, la Cour pour ordonner la reprise de la procédure par le dépôt du cahier de charges dans l'affaire ECOBANK Centrafrique (appelante) contre les sociétés SNCMBA, SCI et CENTURION (intimées) a affirmé qu'il est constant que la procédure de saisie immobilière a suivi son cours jusqu'à la production d'un cahier de charges. Des perturbations incessantes ont émaillé le processus créant un amas d'irrégularités. A la lecture combinée des articles 266 et 275 de l'AUPSRVE le cahier de charge a un délai de validité et que l'audience éventuelle permet de juger les dires et observations et de purger toutes contestations susceptibles de se présenter avant l'audience d'adjudication. Ainsi, pour préserver les intérêts des uns et des autres, elle a ordonné la reprise de procédure par la production d'un nouveau cahier de charges par l'ECOBANK créancière saisissante pour raison de caducité du cahier des charges.

Une question se pose ici : où déposer le cahier des charges si la vente a lieu devant Notaire[47] ?

C'est au Greffe du Tribunal que le dépôt doit avoir lieu. En effet, le législateur n'a pas fait de distinction à propos du lieu de dépôt. Par ailleurs, il ne parle pas du Greffe de la juridiction devant laquelle la vente aura lieu, mais du Greffe de la juridiction dans le ressort de laquelle la vente aura lieu. Ce qui veut dire que, pour toutes les ventes ayant lieu dans le ressort, c'est le Greffe de la juridiction qui doit recevoir ce cahier des charges. Il appartiendra ensuite au Greffe, lorsque la vente a lieu chez un Notaire, de transmettre le cahier des charges à qui de droit.

[45] Voir l'al 1 de l'article 297 de l'AUPSRVE.
[46] Voir l'art 268 de l'AUPSRVE.
[47] C'est un officier public et ministériel ayant pour fonction d'accomplir, à la demande des particuliers, des actes authentiques (c'est-à-dire des actes dont celles des énonciations qui sont vérifiées par le Notaire font foi jusqu'à inscription de faux).

Quant au dépôt du cahier des charges, le non-respect du délai de cinquante jours est sanctionné par la déchéance[48]. En parlant de déchéance et non de nullité comme dans certaines législations, l'Acte Uniforme écarte tout débat sur la nécessité de la preuve de l'existence d'un grief. Cet acte que constitue le dépôt du cahier des charges est très important puisqu'il constitue le point de départ de certains délais dans lesquels certaines sommations doivent être faites. Cette formalité terminée, il reste à signifier au débiteur et aux autres créanciers inscrits la sommation d'en prendre communication.

En effet, jusqu'à l'étape du dépôt du cahier des charges, la procédure de vente forcée est unilatérale, en ce qu'elle repose uniquement sur les actes posés par le seul créancier. Qu'au stade qui suit le dépôt du cahier des charges, il est important de réintégrer des rapports contradictoires entre les parties, car en les sommant de formuler leurs observations, cela permet de régler les incidents et de purger la procédure de tous vices, pouvant compromettre l'adjudication.

B- La sommation de prendre connaissance du cahier des charges

La sommation est un acte d'Huissier de justice enjoignant à un débiteur d'exécuter une obligation[49]. Cette phase de la procédure a des conséquences juridiques très importantes vis-à-vis du débiteur et du tiers mais aussi à l'égard du créancier[50]. Jusqu'au dépôt du cahier des charges, la procédure est conduite unilatéralement par le poursuivant. Pourtant, d'autres personnes peuvent être intéressées. C'est pourquoi, le législateur OHADA fait obligation au poursuivant de respecter le contenu de la sommation (2) et de faire sommation aux personnes (1) qui peuvent être intéressées de prendre communication du cahier des charges et d'y faire insérer leurs dires[51].

1- Les destinataires de la sommation

Le législateur OHADA vise deux catégories de personnes : le saisi et les créanciers inscrits[52]. Il s'ensuit que ni les créanciers chirographaires[53] ni les créanciers hypothécaires[54] non-inscrits n'ont à recevoir la sommation.

---

[48] Voir l'al 2 de l'art 266 de l'AUPSRVE.
[49] R. CABRILLAC, dictionnaire du vocabulaire juridique 2017.
[50] M.R OUMAROU, « La protection des droits du débiteur saisi dans la réalisation de l'immeuble apporté en garantie d'une créance », DESS en Droit des Affaires, 2006. P. 10.
[51] Voir l'art 269 de l'AUPSRVE.
[52] Art 269 de l'AUPSRVE « Dans les huit jours, au plus tard, après le dépôt su cahier des charges, le créancier saisissant fait sommation au saisi et aux créanciers inscrits de prendre communication, au Greffe, du cahier des charges et d'y faire insérer leurs dires. A peine de nullité, cette sommation est signifiée au saisi, à personne ou à domicile, et aux créanciers inscrits à domicile élu.
[53] Créancier ne bénéficiant d'aucune garantie particulière pour le recouvrement de sa créance, par opposition au créancier privilégié.
[54] Créancier bénéficiant d'un droit réel accessoire sur un bien immeuble appartenant au débiteur non dépossédé afin de garantir le paiement d'une dette.

L'obligation de signifier la sommation au saisi s'explique aisément : c'est son immeuble qui va être vendu. Il est normal qu'il soit invité à prendre connaissance du cahier des charges pour connaître les conditions de la vente. La signification au saisi se fait à personne et au domicile. Tel est le cas d'une affaire opposant sieur K T à la BMPC lors d'une audience éventuelle ou la sommation n'a pas été faite à personne et que le Tribunal a déclaré nulle cette sommation[55]. Il s'agit d'une obligation légale à laquelle le poursuivant ne doit se soustraire sous aucun prétexte. Cette exigence s'inscrit dans le souci de toucher les personnes intéressées par la saisie afin qu'elles puissent faire valoir leurs moyens de défenses dans la mesure où l'exercice de leur action peut être de nature à anéantir la procédure en cours, mais aussi d'éviter des éventuelles contestations tirées du caractère non contradictoire de la procédure. Encore faut-il que l'Huissier instrumentaire puisse servir ladite sommation à personne, à domicile ou à domicile élu. Pour confirmer cette position, la Cour d'Appel de Bangui a déclaré la sommation de prendre connaissance du cahier des charges nulle pour l'inobservation des dispositions des articles 260 et suivants de l'AUPSRVE dans la cause opposant sieur D KAOU (appelant) est débiteur de l'ECOBANK Centrafrique (intimée) suite à un prêt bancaire[56].

La sommation est faite pour les créanciers, à domicile élu. La particularité de ces créanciers spéciaux réside en ce que l'exercice de leur droit est de nature à mettre à néant la procédure en cours. Il ne fait pas de doute que le vendeur impayé qui bénéficie d'une créance privilégiée prenant rang, avant tous les autres créanciers, pourra, au lieu de solliciter simplement le prix de vente de l'immeuble (auquel cas la poursuite suivra son cours normal jusqu'à son désintéressement par préférence sur le prix d'adjudication), opter pour une action en résolution de ladite vente[57]. La résolution ayant des effets rétroactifs[58], l'exercice de cette action par le vendeur impayé aura pour conséquence la sortie du bien saisi du patrimoine du débiteur rendant partant la procédure de saisie immobilière sans objet.

De même un créancier originaire poursuivant alors victime d'une folle enchère[59] a encore le droit de poursuivre l'adjudicataire défaillant, alors fol enchérisseur. Cette action devant porter sur le même immeuble convoité par les autres créanciers, elle intéressera tous les créanciers de ce même débiteur en ce qu'ils viendront chacun en son rang sur le prix de la

[55] TGIB Jugement n°147 du 13 Juin 2012.
[56] Arrêt n°009 du 20 Janvier 2017, Ch.Civ et Com, Aff sieur KAOU C/ ECOBANK Centrafrique ;
[57] Art 1184 du C.civ : « La condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où l'une des deux parties ne satisfera point à son engagement. Dans ce cas, le contrat n'est point résolu de plein droit. La partie envers laquelle l'engagement n'a point été exécuté, a le choix ou de forcer l'autre à l'exécution de la convention lorsqu'elle est possible, ou d'en demander la résolution avec dommages et intérêts. La résolution doit être demandée en justice, et il peut être accordé au défendeur un délai selon les circonstances ».
[58] Caractère d'un mécanisme qui produit, dans le temps, des effets antérieurs à sa constitution ou à sa réalisation.
[59] Voir l'article 314 de l'AUPSRVE. La folle enchère tend à mettre à néant l'adjudication en raison de manquement de l'adjudicataire à ses obligations et à provoquer une nouvelle vente aux enchères de l'immeuble.

nouvelle adjudication suite à la folle enchère. On comprend donc qu'il est tout à fait légitime que le créancier poursuivant sache si les titulaires de ces droits et actions y ont renoncé ou pas. En parlant de créancier inscrits, le législateur OHADA vise, non seulement les créanciers qui ont obtenu une hypothèque pour garantie d'un prêt et qui l'ont fait inscrire, mais aussi le vendeur, l'échangiste[60] et le copartageant[61].

Il convient de rappeler, à cet égard que le législateur OHADA donne au vendeur, à l'échangiste et au copartageant le droit d'exiger de l'autre partie à l'acte une hypothèque sur l'immeuble vendu, échangé ou partagé pour garantir le paiement total ou partiel du prix, de la soulte [62] de l'échange ou des créances résultant du partage et, à défaut de stipulation d'hypothèque conventionnelle, le droit de demander une hypothèque forcée[63]. Le vendeur, l'échangiste ou le copartageant qui inscrit une hypothèque obtenue dans ces conditions doit donc recevoir la sommation.

Mais que se passe-t-il lorsque le vendeur non payé ou l'échangiste créancier d'une soulte n'a pas jugé utile d'exiger de l'autre partie une hypothèque ou de demander une hypothèque forcée ? Il ne faut pas perdre de vue que le vendeur de l'immeuble saisi dispose d'une option : il a la possibilité d'exiger le paiement et, de ce point de vue, il est créancier du prix, mais il a aussi la possibilité, comme tout vendeur, d'exercer l'action en résolution.

Certes, l'Acte Uniforme portant organisation des Procédures Simplifiées de recouvrement et des Voies d'Exécution ne comporte pas de telles dispositions. Mais ce silence ne signifie pas que le créancier poursuivant soit dispensé de faire la sommation au vendeur ou l'échangiste qui a déjà choisi d'exercer l'action résolutoire[64]. Il résulte de ce texte que la sommation contient notamment l'avertissement qu'à défaut de former et de faire mentionner à la suite du cahier des charges, la demande en résolution d'une vente antérieure ou la poursuite de folle enchère d'une réalisation forcée antérieure, la déchéance du droit d'exercer ces actions est encourue.

2- Le contenu de la sommation

Le contenu de la sommation est fixé par l'article 270 de l'Acte Uniforme sur les Voies Exécution[65]. Dans les huit (08) jours, au plus tard, après le dépôt du cahier des charges, le

[60] En droit des contrats spéciaux, l'échange est un contrat par lequel les parties, appelées coéchangistes ou copermutants, se donnent respectivement une chose pour une autre. Plus largement, contrat par lequel les parties se consentent mutuellement un transfert de droits. Cf cours des contrats spéciaux de Pr Sara NANDJIP MONEYANG à l'Université de Bangui, 2017-2018.
[61] Art 134 de l'AUS.
[62] Somme d'argent versée par l'un des coéchangistes ou l'un des copartageants destinée à compenser l'inégalité de valeur des biens échangés ou des lots attribués.
[63] Art 211 de l'AUS.
[64] Art 270 de l'AUPSRVE.
[65] Cette sommation indique, à peine de nullité :

poursuivant doit servir au saisi et aux créanciers inscrits, sommation de prendre communication, au Greffe, du cahier des charges. Ladite sommation lui rappellera qu'au cas où il a des moyens à faire valoir, d'y faire insérer ses dires et observations dans un délai qu'elle précise. Ce délai aussi bref soit-il doit être respecté par le poursuivant étant entendu que sa violation est sanctionnée par la déchéance.

Le poursuivant doit faire toutes les diligences pour servir cette sommation au saisi dans les délais prescrits même lorsque ce dernier est domicilié hors du ressort du Tribunal devant lequel le cahier des charges a été déposé. La question reste posée dans l'hypothèse où celui-ci est domicilié à l'étranger, les dispositions des articles 601 et suivants du Code de Procédure Civile centrafricain ne pouvant s'appliquer en cette matière de l'acte uniforme n'ayant pas prévu de prorogation des délais en raison de distances. Dans cette optique, le poursuivant devra faire preuve d'ingéniosité afin de toucher le débiteur. Nous osons espérer que le législateur OHADA prendra en compte cette préoccupation lors de la révision de l'acte uniforme.

Le dernier alinéa dudit article appelle une observation : l'information relative aux conséquences du défaut d'exercice et de mention de l'action en résolution n'intéresse ni le saisi, ni les créanciers inscrits non titulaires de l'action en résolution. C'est pourquoi, le législateur français a prévu pour le vendeur d'immeuble et le coéchangiste, mais seulement pour eux, une sommation particulière contenant un avertissement spécial afin de les obliger à préciser leur intention au regard de l'action résolutoire. Il s'infère de préciser que le délai pour faire la sommation est de huit (08) jours. Il a pour point de départ le jour du dépôt du cahier des charges. Ce délai est prescrit à peine de déchéance[66]. La sommation est destinée à informer les personnes intéressées mais aussi à provoquer les dires et observations. Tel est le sens de l'arrêt rendu par la Cour d'Appel de Bangui qui a constaté la péremption du cahier des charges dans l'affaire opposant la BPMC (appelante) à la société PRIMO BADO (intimée) en faisant des dispositions de l'article 269 de l'AUVE[67]. Elle a précisé que la BPMC n'a pu servir sommation à la société PRIMO de prendre communication du cahier des charges au Greffe du TGI de Bangui pour

1) Les jour et heure d'une audience dite éventuelle au cours de laquelle il sera statué sur les dires et observations qui auraient été formulés, cette audience ne pouvant avoir lieu moins de trente jours après la dernière sommation ;
2) Les jour et heure prévus pour l'adjudication qui doit avoir lieu entre le trentième et le soixantième jour après l'audience éventuelle ;
3) Que les dires et observations seront reçus, à peine de déchéance jusqu'au cinquième jour précédent l'audience éventuelle et qu'à défaut de former et de faire mentionner à la suite du cahier des charges, dans ce même délai, la demande en résolution d'une vente antérieure ou la poursuite de folle enchère d'une réalisation forcée antérieure, ils seront déchus à l'égard de l'adjudicataire de leur droit d'exercer ces actions.

[66] Art 297 de l'AUPSRVE.

[67] « Dans les huit jours au plus tard après le dépôt du cahier des charges, le créancier saisissant fait sommation au saisi et aux créanciers inscrits de prendre communication au Greffe du cahier des charges et d'y faire insérer leurs dires et observations à peine de nullité, cette sommation est signifiée au saisi à personne ou à domicile… ».

cause de troubles militaro-politiques dans la ville au point que le délai légal de huit (08) jours soit dépassé[68].

Tous ces éléments permettent de comprendre qu'une fois les contestations soulevées, elles doivent être tranchées.

II-L'AUDIENCE EVENTUELLE

L'audience est la séance au cours de laquelle une juridiction prend connaissance des prétentions des parties, instruit le procès, entend les plaidoiries et rend son jugement[69]. C'est au cours de cette audience que les dires et observations seront examinés.

Les dispositions de l'OHADA consacrent une audience éventuelle ayant pour objet de statuer sur les dires et observations (A) susceptibles d'être élevées à l'occasion d'une procédure de saisie immobilière. Les décisions qui proviennent de cette audience doivent faire l'objet d'une publicité (B).

A- L'examen des dires et observations

L'audience éventuelle signifie que cette audience se tient éventuellement s'il y a des dires et observations. En l'absence des dires et observations et lorsque la juridiction estime qu'il n'y a pas lieu à ordonner d'office la distraction des biens ou de modifier le montant de la mise à prix, l'audience éventuelle est sans objet et le juge peut renvoyer directement à l'audience d'adjudication sans prendre de jugement (CA Dakar (SENEGAL), Arr. n°50, 23 Janv 2003, Aff Paul FAYE et Véronique SARR C/ BICIS.

Les dires sont définis comme étant une déclaration écrite par ministère d'Avocat, insérée dans le cahier des charges d'une vente sur saisie immobilière et soulevant une contestation relative aux conditions de la vente[70]. Les dires permettent au conseil du débiteur de répondre aux questions du Tribunal et fournir des explications sur les point de fait ou de droit indiqués dans le cahier des charges[71]. Ces dires et observations doivent être déposés, à peine de déchéance, au plus tard le cinquième jour précédant l'audience éventuelle. A titre d'illustration, la Cour d'Appel de Bangui a débouté de sa demande comme mal fondé et ordonné la poursuite de la procédure de saisie immobilière contestée sans fondement de voie d'appel[72] dans la cause opposant sieur A Alim (appelant) à la société PRIMO BADO (intimée).

L'audience éventuelle a lieu par-devant le Tribunal de Grande Instance du lieu de la situation de l'immeuble et au jour fixé tant par l'acte de dépôt du cahier des charges que par la sommation d'en prendre connaissance. Cette audience ne peut avoir lieu moins de trente jours

[68] Voir arrêt n° 123 du 20 Mai 2016 de la Ch. Civ et Com.
[69] R. CABRILLAC, dictionnaire du vocabulaire juridique, 2017
[70] R Guillien et J Vincent, Vocabulaire juridique p.214
[71] P. ESTOUP, La pratique des jugements, 2e éd, Litec 1990. P. 232.
[72] Arrêt n°094 du 06 Juin 2014 de la Ch. Civ et Com.

après la dernière sommation[73]. Ce délai de trente jours est fixé pour permettre aux créanciers inscrits et au saisi de disposer du temps nécessaire pour préparer leur argumentation.

Il faut rappeler que la sommation doit indiquer la date retenue pour la tenue de cette audience. Cette date ne peut en principe être modifiée. Le législateur OHADA a par ailleurs été animé par le souci de vaincre le dilatoire dans les procédures de saisie immobilière. Aussi, n'a-t-il autorisé la remise de l'audience éventuelle dans deux cas[74] : soit s'il y a des causes graves et dûment justifiées (constitue une cause grave l'impossibilité d'une tenue de l'audience éventuelle, la date retenue pour l'audience étant un jour non ouvrable) ; soit si la juridiction saisie exerce d'office son contrôle sur le cahier des charges dans les conditions prévues par la loi.

La notion de cause grave est soumise à l'appréciation souveraine du Juge. Pour rejeter la demande de remise de l'audience éventuelle, le Tribunal a dit et jugé qu'il n'est établi l'existence d'aucune cause grave au sens de l'article 273 de l'AUPSRVE, l'audience éventuelle ayant pour seul objet de vider les contestations tant de forme que de fond relatives à la régularité de la procédure d'expropriation engagée et non sur l'expropriation elle-même.[75] Dans le même élan à propos de la notion de la cause grave, la Cour d'Appel de Bangui a confirmé la décision du rejet des dires et observations de la pharmacie de la Paix et autres (appelants) contre la BPMC (intimée)[76]. La Cour d'Appel de Bangui toujours dans l'appréciation des causes graves de remise de l'audience éventuelle et notamment dans le contrôle du cahier des charges a par décision avant dire droit ordonné une expertise comptable à l'effet de la reddition de compte dans la cause opposant la société CCB (appelante) à la BPMC (intimée)[77].

Une autre préoccupation mérite d'être relevée. C'est celle de savoir si la date de l'audience éventuelle fixée dans le cahier des charges peut être modifiée. La question s'est posée devant le TGI du Moungo qui, par souci de respecter la contradiction et de s'assurer que le saisi avait été réellement touché par les différents actes de procédure dès lors qu'il n'avait ni déposé des dires et observations ni comparu par soi-même ou par représentation, a ordonné par jugement avant dire droit une nouvelle signification soit par deux Huissiers territorialement compétents, soit par un Huissier territorialement compétent assisté de deux témoins dûment identifiés, aussi bien du commandement que de la sommation au débiteur saisi et par voie de

[73] Voir l'art 270 al 1er de l'AUPSRVE.
[74] Art 273 de l'AUPSRVE.
[75] Jugement n°1044 du 07 Juin 1999, Tribunal Régional hors classe de Dakar, aff MOUSTAPHALO.
[76] Arrêt n°178 du 09 Novembre 2020 de la Ch. Civ et Com.
[77] Arrêt n°252 du 19 Décembre 2022 de la Ch. Civ et Com.

conséquence a fixé une nouvelle date de l'audience éventuelle[78]. Une telle démarche est contraire au principe de l'immutabilité de la date de l'audience éventuelle, à la jurisprudence de la CCJA et aux dispositions de l'article 275 de l'AUPSRVE. L'immutabilité de la date de l'audience éventuelle signifie que la date fixée par le cahier des charges ne peut être modifiée ni par lui-même ni par la juridiction compétente.

Lors de l'audience éventuelle, les principes directeurs du procès doivent être respectés. L'un des principes consacrés est le principe du dispositif. C'est ce qui explique que le Tribunal ne puisse se prononcer que sur les questions soulevées dans les dires et observations. Il peut cependant prendre d'office certaines mesures : il peut, tout d'abord ordonner, d'office, la distraction de certains biens, lorsque leur valeur apparaît disproportionnée par rapport au montant des créances à recouvrer ; il peut aussi modifier, d'office, le montant de la mise à prix, si celle-ci est fixée en violation des dispositions de la loi. Dans ce cas, la juridiction compétente informe les parties de son intention de modifier le cahier des charges et les invite à présenter leurs observations dans un délai maximum de cinq (05) jours. Elle leur indique, si besoin y est, les jour et heure de l'audience si l'affaire n'a pu être jugée à la date initialement prévue.

A la lecture de ce texte, on peut aisément se rendre compte que la juridiction compétente ne peut modifier d'office le cahier des charges que lorsqu'il s'agit de distraire de l'assiette de la saisie certains biens ou lorsqu'il est question de modifier la mise à prix fixée dans le cahier des charges et dans ces cas, la juridiction compétente est tenue d'observer une certaine procédure, notamment l'information des parties et leur invitation à produire leurs observations dans un certain délai.

Tout au plus, le Tribunal est-il autorisé à procéder à une remise de l'audience éventuelle comme c'est le cas de l'article 275 in fine ci-dessus et non à la modification de la date de l'audience éventuelle qui est immuable. La remise de l'audience éventuelle a simplement pour effet de différer le jour des débats relativement aux dires et observations déposés par les parties. Elle a lieu pour des causes graves et dûment justifiées. En revanche, la date de l'audience éventuelle fixée par le poursuivant dans le cahier des charges permet de vérifier la recevabilité des dires et observations des parties qui doivent être déposés dans un certain délai à peine de déchéance[79]. Il était loisible au Tribunal de prononcer la nullité de la procédure au cas où il estimait que des actes auraient été irrégulièrement signifiés, ce qui aurait permis au créancier de reprendre la procédure au lieu de modifier la date de l'audience éventuelle à cette même audience et d'ordonner la nouvelle signification du commandement et de la sommation au

[78] TGI Moungo à Nkongsamba, jugement n°08/ADD CIV du 21 Janvier 2010. Aff. SRC C/ ayants droit de siébetche David, inédit).
[79] Voir art 311 de l'AUPSRVE.

débiteur. En statuant ainsi, le Tribunal a réhabilité la forclusion dont était atteint le saisi et partant violé les règles de la procédure. Plus grave, le Tribunal a prescrit la signification par deux Huissiers territorialement compétents ou par un Huissier assisté de deux témoins. Or, non seulement en matière de saisie immobilière l'Huissier instrumentaire est désigné par le pouvoir aux fins de saisie immobilière, mais en plus l'intervention de deux Huissiers ou d'un Huissier assisté de deux témoins ne peut constituer pour le juriste qu'une découverte lorsqu'on sait quelle est la force probante des actes d'Huissier[80].

En plus du principe du dispositif, le Juge doit veiller au respect du principe du contradictoire expressément consacré par le législateur communautaire[81]. Ainsi, les dires et observations sont jugés après échange de conclusions motivées. Cet échange doit être fait dans le respect du principe du contradictoire[82]. Il doit respecter lui-même ce principe ; c'est pourquoi le Tribunal doit, lorsqu'il est amené à modifier le cahier des charges, inviter les parties à présenter leurs observations dans un délai de cinq jours[83].

Lors de cette audience, si aucun dire n'a été inséré au cahier des charges, celui-ci devient définitif, c'est-à-dire le Juge constate qu'il n'y a pas de dires et observations et fixe la date de l'audience d'adjudication. Tel est le cas dans la cause opposant la BPMC à la société ATCC et autre où les défendeurs n'ont pas versé au dossier leurs dires et observations et le Tribunal a rendu son verdict[84]. Nous pouvons aussi citer le cas dans la cause opposant la BPMC à la société MODULE, quoi que régulièrement assignée, cette dernière n'a pas comparu ni s'est faite représenter à l'audience éventuelle. Ainsi, le Tribunal a juste constaté qu'il n'y a pas dires et observations et fixé la date de l'audience d'adjudication[85]. Dans le même élan, l'absence de dires et observations ne peut que déterminer le Tribunal à prendre acte et fixer la date d'adjudication dans le délai a été préalablement fixé dans le cahier des charges. Tel est le cas dans l'affaire BPMC contre la société LE PROLETAIRE[86].

A l'inverse, dans le cas où les dires et observations sont versés au dossier, l'audience éventuelle a effectivement lieu, le Tribunal examine et tranche les contestations. A titre d'illustration, dans l'affaire opposant la CBCA et la succession MAK, la succession a versé au

[80] Voir arrêt n°013 du 18 Mars 2004, aff SGBC C/ FOTOH FONJUNGO Tobias
[81] Voir l'article 272 al 1er de l'AUPSRVE : « Les dires et observations sont jugés après échange de conclusions motivées des parties, qui doit être effectué dans le respect du principe du contradictoire ».
[82] Art 272 al 1er de l'AUPSRVE.
[83] Art 275 de l'AUPSRVE.
[84] TGIB Jugement n°429 du 16 Octobre 2015.
[85] TGI de Bangui, jugement n°398 du 04 Juillet 2012.
[86] TGI de Bangui, jugement n°439 du 25 Juillet 2012.

dossier ses dires et observations et le Tribunal a tranché la contestation sur la validité de la saisie pratiquée[87].

Au-delà du respect du principe du contradictoire et de la célérité qui ont animé le législateur OHADA, la décision de l'audience éventuelle doit être publiée. Seulement, la tenue de cette audience est-elle automatique ? Le mot éventuel signifie ce qui peut ou non se produire. En l'absence de toute disposition légale, la pratique n'est pas unanime sur la question. Pour certains, elle ne peut avoir lieu que lorsque les dires et observations ont été déposés par toute personne ayant intérêt, ce qui colle au nom donné à cette audience dite « éventuelle ». Dans ce cas, et à défaut des dires de contestations, le Tribunal doit statuer pour le constater avant d'ordonner la continuation des poursuites après avoir validé la procédure faite jusque-là. Pour d'autres, il n'est pas important de tenir une audience car il n'y a pas de dires et par conséquent, ils préfèrent constater l'absence des dires et observations par une ordonnance sur requête et de confirmer la date d'adjudication initialement fixée dans le cahier des charges. Il est important que la CCJA ou le législateur centrafricain prenne position dans cette controverse pour uniformiser la pratique en la matière. Dans tous les cas, suivront les formalités de publicité.

B- Les mesures de publicité

La décision rendue à l'audience éventuelle est transcrite par les soins du Greffier sur le cahier des charges. Elle est levée et signifiée à la demande de la partie la plus diligente. Dans le souci d'intéresser le maximum d'enchérisseur, le législateur communautaire a organisé la publicité en matière de saisie immobilière sous un double aspect : l'insertion d'un extrait du cahier des charges dans un journal d'annonces légales et l'apposition des placards. Après l'audience éventuelle, il faut informer ceux qui pourraient être intéressés par l'adjudication de telle sorte que, la concurrence aidant, la vente puisse se faire au meilleur prix.

Le législateur communautaire[88] précise qu'un extrait du cahier de charges est publié, sous la signature de l'Avocat poursuivant, par insertion dans un journal d'annonces légales et par apposition de placards. L'extrait doit, à peine de nullité, contenir les indications prévues par l'article 277 dudit Acte Uniforme. Il s'agit : des noms, prénoms, professions, domiciles ou demeures des parties et de leurs Avocats ; de la désignation des immeubles saisis telle qu'elle est insérée dans le cahier des charges ; de la mise à prix et de l'indication des jour, lieu et heure de l'adjudication, de la juridiction compétente ou du Notaire convenu devant qui elle se fera.

Le législateur communautaire a abordé le problème de la preuve de la formalité obligatoire de publicité. La preuve de l'insertion est administrée par un exemplaire du journal

[87] TGIB jugement n°109 du 18 Juillet 2014.
[88] Voir l'art 276 de l'AUPSRVE.

dûment signé par l'imprimeur et celle de l'affichage par un procès-verbal d'Huissier rédigé sur un exemplaire du placard. Il y a lieu de préciser que ces mentions étant prescrites à peine de nullité, il y a lieu, lorsque les nom, prénom, profession et domicile ou demeure du conseil du saisi ne figurent pas dans l'extrait du cahier des charges, de prononcer la nullité de la publication en vue de la vente et par voie de conséquence de surseoir à la vente.

Deux précisions s'imposent ici, à savoir d'une part, à propos de l'insertion[89], il est justifié par un exemplaire du journal signé de l'imprimeur et d'autre part, à propos de l'affichage, il est justifié par un procès-verbal de l'Huissier de Justice rédigé sur un exemplaire du placard. Ceci dit, les placards sont apposés à la porte du domicile du saisi, de la juridiction compétente ou de l'étude du Notaire convenu ainsi que dans les lieux officiels d'affichage de la commune de situation des biens[90].

La publicité peut être augmenté ou restreinte par ordonnance (sur requête) du Président du Tribunal. Celui-ci rend son ordonnance en tenant compte de la nature et de la valeur des biens saisis. La restriction ou l'accroissement de la publicité sera subordonné à l'obtention par l'Avocat du créancier poursuivant d'une ordonnance de la juridiction compétente. Cette ordonnance, dit le même texte est insusceptible de recours. L'obtention de celle-ci suppose qu'une requête a été déposée à cette fin.

A propos du délai, la publicité ne doit avoir lieu ni trop tôt (les intéressés peuvent oublier la vente) ni trop tard (il ne faut pas qu'ils soient obligés de se décider dans la précipitation). C'est ce qui explique les délais fixés par l'article 276 de l'AUPSRVE qui prévoit que la publicité doit avoir lieu trente jours au plus tôt et quinze jours au plus tard avant l'adjudication[91]. On se demande si malgré le dépôt des dires et observations nécessitant la tenue de l'audience éventuelle, le créancier poursuivant peut continuer à diligenter les formalités de publicité. L'intérêt de cette préoccupation réside en ce que la tenue de l'audience éventuelle peut avoir une influence sur la date d'adjudication initialement indiquée dans la sommation.

Lorsque les dires et observations sont fondés et la procédure annulée, on comprend donc que le créancier poursuivant aurait perdu et du temps et de l'argent pour une publicité devenue inutile. Si les dires et observations sont jugés mal fondés et la continuation des poursuites ordonnée, le même jugement au cas où il n'a pas été rendu sur le siège, fixera une nouvelle date d'adjudication qui servira de repère au créancier poursuivant pour le respect des délais de

[89] Voir l'art 278 de l'AUPSRVE.
[90] Voir l'art 276 de l'AUPSRVE.
[91] L'art 297 de l'AUPSRVE prévoit que le non-respect des délais prévus par l'article 276 est sanctionné par la déchéance. Cette règle est curieuse. On peut, en effet, se demander comment sanctionner par la déchéance celui qui a accompli plus tôt que prévu la formalité requise. Il nous semble que celui qui a effectué les mesures trop tôt et qui s'en rend compte peut parfaitement les refaire.

l'article 276 de l'acte uniforme. A cet égard, le TGI de Douala dans l'espèce ABDOUL HADY contre CCEI Bank a, à juste titre décidé que la publicité ne peut intervenir que postérieurement aux dires et observations[92].

Le législateur communautaire a expressément prévu que l'inobservation de certaines formalités prescrites est sanctionnée par la nullité. Toutefois, pour quelques-unes de ces formalités limitativement énumérées, cette nullité ne peut être prononcée que si l'irrégularité a eu pour effet de causer un préjudice aux intérêts de celui qui l'invoque. Hormis ces cas limitativement énumérés, le Juge doit prononcer la nullité lorsqu'elle est invoquée. S'il constate que la formalité prescrite à peine de nullité n'a pas été observée sans qu'il soit alors besoin de rechercher la preuve d'un quelconque préjudice[93]. La publicité étant organisée et faite, les tiers et les parties mis au courant, il peut alors être procédé à l'adjudication de l'immeuble.

Conclusion

En définitive, il convient de préciser que la phase préparatoire inhérente à l'adjudication est très importante dans la procédure de saisie immobilière. Le législateur a prévu de garanties pour sauvegarder les intérêts des uns et des autres qui ont des droits sur l'immeuble. Ces droits vont disparaître compte tenu de l'effet de purge que va produire l'adjudication. C'est pourquoi, le législateur communautaire envisagea la rédaction et le dépôt du cahier des charges permettant au débiteur, aux créanciers inscrits et aux éventuels enchérisseurs d'avoir des informations nécessaires sur les conditions de la vente et de formuler, s'ils le souhaitent, des observations lors de l'audience éventuelle. Cette audience permettra à la juridiction compétente de vider toutes contestations avant de procéder à la vente de l'immeuble.

Il y a lieu de préciser qu'en RCA, la question relative à la tenue de l'audience éventuelle demeure imprécise par le législateur centrafricain notamment en l'absence des dires et observations. Faille-t-il tenir l'audience afin de constater l'absence des dires et observations ou ne pas tenir l'audience afin de confirmer seulement la date d'audience d'adjudication par une ordonnance sur requête du Président de la juridiction compétente. Le Juge centrafricain attend une solution à cette inquiétude. Nous estimons pour notre part que la date de l'audience éventuelle étant préalablement fixée dans le cahier des charges, il est donc souhaitable de tenir cette audience permettant d'une part de constater l'absence de ces dires et d'autre part de confirmer la date d'adjudication.

[92] TGI Douala, jgt civ n°15 du 04 Octobre 2001, ce jugement aurait été cependant plus explicite s'il énonçait que la publicité ne peut intervenir qu'après le sort réservé aux dires et observations.
[93] CCJA, avis n°001/1999/JN du 07 Juillet 1999, juriscope.org, Ohada.com/Ohadata J-02-01.

La responsabilité du banquier et la protection des tiers

Banker liability and the protection of third parties

Par :

BALLO NAMBAMA Arsène

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Bangui

balloarsene9@gemail.com

Résumé :

Le présent article porte sur la responsabilité du banquier et la protection des tiers. La responsabilité du banquier constitue un élément essentiel du droit bancaire en raison de son rôle dans la sécurisation des opérations financières et la protection des intérêts des parties concernées. Si cette responsabilité s'exerce principalement à l'égard des clients, elle peut également être engagée envers les tiers lorsqu'une faute bancaire leur cause un préjudice. Cette étude analyse les fondements juridiques de cette responsabilité, les obligations professionnelles du banquier, notamment les devoirs de vigilance, d'information et de confidentialité, ainsi que les conditions permettant aux tiers d'obtenir la réparation. Elle met également en évidence les limites de cette responsabilité, liées notamment au secret bancaire et au principe de non-ingérence. L'analyse montre que la protection des tiers contribue à renforcer la sécurité juridique et la confiance dans le système bancaire.

Mots-clés : responsabilité du banquier ; protection des tiers ; responsabilité civile ; devoir de vigilance ; secret bancaire.

Abstract :

This article addresses the liability of bankers and the protection of third parties. Banker's liability is a fundamental principle of banking law, reflecting the bank's role in ensuring the security of financial transaction and protecting the interests of the parties involved. Although this liability primarily arises in relation to customers, it may also extend to third parties who suffer damage as a result of the bank's wrongful conduct. This study examines the legal foundations of bank's liability, the professional duties of bank's including duties of care, information, and confidentiality, as well as the conditions under which third parties may obtain compensation. It also highlights the limits of such liability, particularly those related to banking secrecy and the principle of non-interference. The analysis shows that protecting third parties strengthens legal certainty and enhances confidence in the banking system.

Keywords: banker's liability; protection of third parties; civil liability; duty of care; banking secrecy.

Introduction

L'activité humaine qu'elle soit intellectuelle ou physique est sujette de conséquences pour son auteur ou de responsabilité. La responsabilité peut être ainsi définie comme l'obligation pour une personne de réparer le dommage causé à autrui[1], par un acte contraire à l'ordre public. Le terme responsabilité est tiré du vocabulaire juridique Henri Capitant du latin « *responsus* » participe passé de « *respondere* » qui signifie *« se porter garant, répondre* ». La responsabilité est au cœur de notre droit comme elle est au fondement des rapports humains. Par conséquent, toute activité aussi importante fut-elle, octroi du crédit, ne peut déroger à une éventuelle responsabilité du banquier.

Cependant, certains auteurs[2] trouvent dans la responsabilité non plus un attribut appartenant à la personne consciente et libre, mais une réalité sociale, l'ensemble des émotions collectives que suscite le crime comme un crime économique dont les banques en font l'objet.

Les banques de tout temps ont joué un rôle fondamental dans le développement économique. Elles Facilitent la circulation des richesses en finançant les activités commerciales et industrielles qui sont au cœur de toute économie. Aujourd hui « *la bancarisation* » est extrême et le mouvement d'intermédiation bancaire qui a caractérisé les réformes des circuits financiers intervenus à la fin des années 80 n'a pas réduit pour autant le rôle des banques économiques.

L'activité bancaire est très réglementée comme toute activité à caractère économiquement profitable. Elle requiert à la fois l'acquisition d'un statut spécifique et d'une surveillance particulière.

Alors que la jurisprudence et le législateur imposent au banquier le respect d'un certain nombre de devoirs généraux, relevant de la simple combinaison des articles 1er et 10 de la Loi française du 24 janvier 1984 est essentielle et fait comprendre qu'il existe un *« monopole »* des établissements de crédit sur l'exercice des opérations de banque[3]. A titre de rappel l'article 1er de la Loi bancaire de 1984 définit les établissements de crédit[4] comme des personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque. Quand à l'article 10, il interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit d'effectuer des opérations de banque à titre habituel. Il interdit à toute entreprise autre qu'un établissement de crédit de

[1] Le droit de A à Z, Dictionnaire juridique pratique, EJE, 3e édition 1998.
[2]P. Fauconnet et Etude durkheimienne, la responsabilité, 1920. Cité par BOUARE Mady Marie, « Le transport maritime de passagers à l'épreuve des principes généraux du droit de la responsabilité », RAMATRANS, juillet 2010, N° 2, p 43
[3]M. VASSEUR, Droit et économie bancaire ; J.L RIVES-LANGE Droit bancaire.
[4]G. Ripert et R. ROBLOT par Ph. DELEBECQUE et M. Germain, Traité de droit commercial, T. II. 16 éd. LGDJ. Paris. 2000.n°2216.

recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux (2) ans de termes. La violation de ces interdictions doit faire l'objet de lourdes sanctions pénales[5].

Concernant la République centrafricaine cette activité est règlementée par la loi n°62/303 du 21 mai 1962 en son article 10. A l'exception de la banque nationale de développement qui bénéficie d'un statut particulier, cette loi classe les autres banques en trois grandes catégories ci-après : banques de dépôts , banques d'affaires , banques de crédits à moyen et long terme.

En effet, comme tout professionnel, le banquier peut voir sa responsabilité engagée pour des fautes commises selon les dispositions de l'article 1382[6] du Code civil on a pu le remarquer la pertinence de la responsabilité du banquier avec une curiosité absolue selon l'opinion qui estime parfois que : « *le banquier est responsable et parfois coupable* [7]». Par exemple en cas de chèques sans provision, il doit mettre en œuvre la procédure d'interdiction et informer la banque centrale. Il doit informer la personne physique dont le cautionnement a été la condition de l'octroi du crédit[8].

Le contexte des crises économique et financière actuelles ne peut pas participer efficacement à l'amélioration de la situation du banquier. Ce dernier demeure toujours en position d'accusé et sa responsabilité peut s'orienter vers de nouveaux horizons. Dans son rapport moral sur l'argent de 2008[9], l'association d'économie[10] financière a été très critique à l'égard des banquiers.

La question de la responsabilité a vu le jour au début des années 1960, mais a pris sa véritablement de l'ampleur avec la crise économique de 1970. Au terme de ces dispositions légales, le banquier est rendu responsable du dommage causé à un client à l'occasion des opérations de crédit ou des opérations courantes.

Dans quel cas la responsabilité du banquier peut être engagée ? En d'autres termes, les tiers peuvent -ils être protégés, lorsque le banquier fait subir des préjudices à son client ?

Pour ce faire, nous examinerons d'abord la responsabilité contractuelle du banquier vis-à-vis des tiers (I) et ensuite les effets de cette responsabilité (II).

---

[5]Loi du 24 janvier 1984.
[6]Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.
[7]J.L COUDERT et Philippe MIGEOT appréciation par l'expert de comportement du banquier dans la distribution du crédit banque et droit n°29 mai-juin 1993.
[8]Article 48, L. n°84-148 du 1er mars 1984.
[9]Le rapport moral sur l'argent dans le monde a été créé en 1994, sur une idée de Jean-Marie Thiveau, promoteur d'un programme international de recherche « *finance, éthique recherche* » lancé par la caisse des dépôts. http : //WWW.eyrolles.Com§/Entreprise/Livre/Rapport-Mondial-Sur-1-argent-dans le monde-2008 ;
[10]En ce sens : Y. Cassis *« Les banques européennes au XXème siècle : le grand balancier »*, Banque. 2000.610. P. 14.

I- LA RESPONSABILITE CONTRACTUELLE DU BANQUIER VIS-A-VIS DES TIERS

La faute professionnelle est l'élément le plus spécifique de la responsabilité du banquier. Le banquier est responsable contractuellement envers ses clients à l'occasion de toutes les opérations effectuées à la banque. En faisant crédit à une entreprise dont la situation est irrémédiablement compromise, le banquier commet une faute : il manque le devoir de discernement.[11].

La responsabilité du banquier est celle qui découle normalement de l'application des règles qui gouvernent ces contrats. Aussi pour mieux assumer cette responsabilité, le banquier se doit-il d'abord de prendre conscience de son rôle et d'organiser son service afin de le rendre dynamique et accueillant.

Traiter ce problème conduit à analyser la responsabilité du banquier lors de l'ouverture du compte et le paiement de chèques (A), et à déterminer la responsabilité du banquier lors de l'accord de crédit (B).

A- La responsabilité du banquier lors de l'ouverture de compte et le paiement de chèque

Le banquier comme tout professionnel peut voir sa responsabilité engagée en raison des fautes dommageables qu'il commet. Cette responsabilité peut être civile mais ou pénale. En pratique, c'est surtout de la responsabilité civile qu'il s'agira. Appliquée à la matière bancaire, cette responsabilité demeure soumise au droit commun ; elle est donc déterminée par la conjonction d'une faute ; d'un préjudice et d'un lien de causalité entre la faute et le dommage.

Ainsi, le banquier peut lors de l'ouverture d'un compte (1) engager sa responsabilité, pour manque de devoirs qui lui sont recommandées par la loi bancaire, et même lors de paiement de chèque (2).

1- La responsabilité du banquier lors de l'ouverture de compte

L'ouverture de compte est un contrat passé entre la banque et le client. Ce contrat est régi par les dispositions générales et les règles particulières. Le compte bancaire apparait au profane, comme un document comptable ; un tableau synoptique des créances et dettes réciproques entre le banquier et son client. Il est en réalité avant tout une convention entre la banque et son client portant sur le mode d'exécution[12] d'actes juridiques. Mais cette ouverture peut être une cause de la responsabilité du banquier si ce dernier ne respecte pas les devoirs qui sont recommandés.

[11]Devoir que la doctrine a dégagé à travers des multiples applications jurisprudentielles.
[12]Paris, 5 juillet 1952 JCP, Rév. Trim. Dr. Cm ; 1952. 852, obs. Becqué et Cabrillac : si un chèque présenté à paiement est irrégulier, le banquier peut le rejeter sans avoir à informer le porteur d'un défaut de provision.

En effet, le bon banquier doit s'abstenir d'ouvrir un compte au premier venu et en dehors de toute vérification. Ce devoir du banquier était consacré par la jurisprudence qui voyait dans l'absence de vérification sérieuse lors de l'ouverture du compte, une faute susceptible d'engager la responsabilité sur la base de l'article 1383[13] du Code civil.

Effectivement un manque d'informations et les renseignements précis peut donner lieu à des actes délictueux : émission des chèques sans provision ; paiement à vue des chèques barrées ; paiement à une tierce personne.

Le Décret n°75-903 du 30 octobre 1975 a prévu dans son article 30 que le banquier doit préalablement à l'ouverture d'un compte vérifier le domicile et l'identité du postulant qui est tenu de présenter un document officiel.

Les caractéristiques et les références de ces documents doivent être enregistrées par le banquier. Le banquier doit exiger que la personne physique présente une pièce officielle portant sa photographie, mais si le compte est ouvert au nom d'une personne morale, le banquier doit se faire présenter l'original ou une copie certifiée conforme d'un acte ou extrait de registre officiel constatant la dénomination, la forme juridique et le siège social.

En ce qui concerne le domicile du postulant, il faut vérifier l'authenticité des renseignements portés par le postulant dans la demande d'ouverture de compte, la banque peut envoyer à l'adresse indiquée une lettre recommandée avec accusé de réception. Le banquier n'a pas à vérifier la profession indiquée par le postulant ni son honorabilité. Le banquier serait en faute si le postulant se prétendant commerçant ne présente pas un extrait de son inscription au registre du commerce.

Le banquier à l'obligation d'interroger la banque centrale avant de procéder à la première délivrance de formule de chèques à un nouveau titulaire de compte afin de savoir si c dernier n'est pas sous le coup d'une interdiction d'émettre des chèques.

Il doit aussi pouvoir vérifier la capacité et le pouvoir financier de son client, non seulement au moment de l'ouverture du compte, mais encore lors de son fonctionnement. Ce renseignement se justifie : la validité des actes passés par le banquier avec son client dépend de la capacité et du pouvoir financier de ce dernier ; le banquier peut éventuellement engager sa responsabilité à l'égard des tiers, s'il a cautionné un client douteux et insolvable.

Par contre le banquier peut imprudemment ouvrir un compte, à un client douteux sans pour autant vérifier les pièces officielles exigées par la banque. La loi impose au banquier un certain nombre de pièces au moment de l'ouverture d'un compte pour prévenir des cas de

[13]Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence. Op. Cit.

fraudes susceptibles de favoriser des opérations illicites telles que le blanchiment d'argent, le détournement des biens publics.

Après avoir examiné les causes de la responsabilité du banquier lors de l'ouverture de compte, il serait judicieux d'examiner en outre les causes de sa responsabilité dans le paiement de chèques.

2- La responsabilité du banquier dans le paiement de chèques

L'intervention des banques dans le paiement des chèques revêt une importance considérable. Cet effet de commerce non seulement peut être tiré par le banquier mais encore encaissé et payé par lui-même. Le législateur, en 1975 puis 1991, a très largement confié aux banques le soin de lutter contre l'émission de chèques sans provision. En conséquence, le banquier n'est pas obligé de délivrer à son client des formules de chèques sans vérification préalable de sa moralité car il peut engager sa responsabilité à l'égard des tiers.

Avant de remettre un carnet de chèques au titulaire d'un compte, le banquier qui est un professionnel doit obligatoirement interroger la banque centrale dans le but de vérifier que son client n'est pas interdit de chéquier.

En effet, lorsque le tiré qui est donc la banque paie des chèques détournés ou falsifiés verra sa responsabilité engagée. Il doit vérifier la régularité à la suite des endossements. Le fait que le chèque soit présenté au paiement par une banque ne la dispense pas de cette obligation[14]. La banque peut être rendue responsable dès lors que ses préposés peuvent facilement constater la fausseté de la signature du tireur. Le banquier n'est pas libéré envers le client qui lui a confié des fonds s'il se défiait de ces derniers sur présentation d'un faux ordre de paiement revêtu dès l'origine de la fausse signature du client et n'ayant eu à aucun moment la qualité légale de chèque.

La responsabilité du banquier[15] dans le paiement de chèques obéit parfois à des règles spécifiques[16].

B- La responsabilité du banquier lors de l'ouverture du crédit et la révocation fautive

L'ouverture de crédit[17] est la convention par laquelle un banquier s'engage de mettre à la disposition d'un de ses clients, pour un temps déterminé, un certain crédit dont le bénéficiaire sera à qui peut toucher les fonds soit en tirant une traite ou un chèque sur le banquier. Ce contrat s'apparente à un prêt, étant précisé que le prêt converti par un professionnel du crédit n'est pas

[14] Cass. Com 4 juillet 1978.
[15] JCP 1967 II, 15306, obs. C. Gavalda
[16] L'article 73 du décret-loi du 30 octobre 1935
[17] A. Schmit et E. Omes. La responsabilité du banquier en droit bancaire privé luxembourgeois, Ed Larcier. Bruxelles. 2006. P. 118.

un contrat réel[18], mais le crédit consenti par le banquier dans ses conditions ne peut pas contribuer à tromper les tiers sur la situation du crédit et engager sa responsabilité. Le banquier doit fournir à son client les informations destinées à lui permettre de choisir la formule de crédit la mieux adoptée à ses besoins économiques[19].

En effet, la fourniture de crédit (1) peut être source de problème, lorsque celle-ci a aidé une entreprise en difficulté. Quand ce crédit a été révoqué fautivement (2) cela pose effectivement de problèmes tant à l'égard du client qu'à celui des tiers.

1- La fourniture du crédit

C'est une question relativement récente qui est apparue en droit au début des années 1960 et cette question n'a pris sa véritable ampleur avec la crise économique qu'à partir de 1970 et a rendu fréquente cette opération. Le poids d'un crédit peut favoriser la croissance d'une entreprise lorsque celle-ci est saine. En revanche la fourniture d'un crédit peut être nuisible lorsque le concours financier à octroyer, à l'entreprise connait une situation délicate.

Les opérations de crédit constituent l'activité principale des banques et sont aussi la source essentielle du contentieux juridique bancaire. Ainsi, pour éviter toute confusion et opérer plus de clarté juridique, l'article 313-1 du Code monétaire et financier offre une définition de crédit en la qualifiant comme : *« un acte par lequel une personne, agissant à titre onéreux, met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement ou une garantie »*[20]. Il ressort donc que l'ouverture de crédit[21] est un engagement du banquier de mettre à la disposition de son client des fonds qu'il utilisera à sa guise et selon ses besoins. Cette dénomination d'ouverture de crédit est une pratique bancaire qui précède l'octroi effectif du crédit[22].

S'agissant de l'octroi d'un crédit à une entreprise, le banquier doit s'assumer de la surface financière de l'emprunteur et de ne pas octroyer un crédit excessif par rapport à celui-ci. Un crédit est excessif dès lors que le montant du crédit n'est pas proportionné aux possibilités réelles de remboursement de l'entreprise emprunteuse.

[18]Cass 1ère Civ 28 mars 2000, D 2000 acte juin, 240, observation J. FADOUL, Cass Civ. 1ère 27 mai 1998 Bull CIV. I, n° 186, D 1999, 194 notes BRUSCHI.
[19] Com 27 mars 1975 affaires MESA revue banque 1975.
[20]L'article ajoute que les opérations de crédit-bail et de manière générale toute opération de location assortie d'une option d'achat sont assimilés aux opérations de crédit ?
[21]Cette notion « ouverture de crédit » a été toujours une source de divergence en doctrine à cause de son imprévision termilogique. Voir dans ce sens : O. Cuperlier, « Réflexion sur l'insaisissabilité d'une ouverture de crédit », RTD. Civ, 2007. P. 485
[22]C. Gavalda et J. Stoufflet. Op. Cit. P. 238.

Lorsqu'il est sollicité, le banquier peut demander à obtenir une information très complète sur la situation économique et financière de l'entreprise emprunteuse et avoir accès à un certain nombre de documents comptables ou recourir éventuellement à une expertise comptable sur la situation de l'entreprise par l'intermédiaire de la banque centrale de bilan : dans le cas d'un concours à moyen terme.

Le banquier qui ne fera pas preuve de diligence en acquérant toutes ces informations, verra sa responsabilité engagée. Si le banquier qui ne dispose pas de telles informations risque bien de financer une activité illicite contraire aux bonnes mœurs. Dans ce cas précis, la jurisprudence reproche au banquier le défaut d'information qui le conduit à ne pas prévoir à temps utile la situation désespérée de l'entreprise emprunteuse.

2- La révocation fautive du crédit

Les principes gouvernant la révocation du crédit ont été précédemment examinés tels qu'ils sont fixés par l'article 60 de la Loi bancaire[23] du 24 janvier 1984. Le banquier n'engage sa responsabilité que dans la mesure où il n'a pas respecté les règles fixées par la loi bancaire : nécessité d'une notification écrite et respect d'un délai de préavis. Sa responsabilité est dégagée lorsque le client s'est comporté de manière gravement répréhensible ou quand la situation de son entreprise est irrémédiablement compromise en violation des dispositions de l'article 60 de la Loi du 24 janvier 1984.

Pour le concours à durée indéterminée, l'article 60 de la Loi du 24 janvier relatif aux règles à observer en cas d'interruption ou de réduction de concours financier prévoit dans son alinéa premier que les concours ne peuvent être réduits ou interrompus que sur notification écrite. Il est à noter que la dénonciation unilatérale du contrat par le banquier peut causer des troubles à l'ordre public. Ainsi, cet acte entraînerait la fermeture d'un chantier aussitôt entrepris ou le dépôt de bilan d'une société commerciale en difficulté.

La responsabilité du banquier qui est engagée par le manque de notification se justifie pleinement.

II-LES EFFETS DE LA RESPONSABILITE DU BANQUIER

La responsabilité du banquier est un thème particulièrement approfondi aujourd'hui. La banque a une certaine responsabilité sociale résultant du rôle primordial qu'elle joue dans la société.

L'activité bancaire présente des risques considérables. Le banquier doit connaître l'étendue des risques auxquels il est exposé, en mettant en place un bon service à la disposition de sa clientèle. Mais si jamais il ne satisfait pas à ces exigences, il répondra de ce manquement

[23]L'article 60 de la loi du 24 janvier 1984.

en réparant le dommage causé à sa clientèle conformément aux dispositions des articles 1382[24] et 1383[25] du Code civil.

Cette partie porte sur les conditions de la responsabilité du banquier (A) et la mise en œuvre de l'action (B).

A- Les conditions de l'action en responsabilité du banquier

Il y a responsabilité du banquier lorsque le banquier commet une faute dans l'exercice de ses activités professionnelles. Cette faute peut résulter d'une mauvaise exécution de ses obligations envers son client. Par exemple la révocation fautive du crédit. Le banquier peut dans certains cas également causer dommage à une entreprise en difficulté par défaut de renseignements.

En d'autres termes, pour qu'il y ait responsabilité, il faut la réunion de trois éléments qui sont : une faute, un dommage et un lien de causalité. Traiter ce problème nous amène à examiner la responsabilité contractuelle du banquier (1) ; ensuite la responsabilité délictuelle du banquier (2).

1- Les effets de la responsabilité contractuelle du banquier

La responsabilité contractuelle du banquier est sa responsabilité vis-à-vis de ses clients. Le banquier peut dans la gestion des comptes de ses clients mal exécuter ses obligations[26] contractuelles : ce qui entraînera la mise en jeu de sa responsabilité.

Pour mettre en jeu cette responsabilité le client doit établir que le banquier a commis une faute dans l'exécution de ses obligations, et a ainsi mal accompli l'une des différentes opérations bancaires qui les lient contractuellement.

En effet, lorsque le banquier est tenu à une obligation de moyens, le client doit établir que le préjudice subi est dû à une négligence de celui-ci, qu'il ne s'est pas conformé aux usages de la profession. Il en est ainsi lorsque le banquier a mal exécuté une opération de caisse notamment le paiement d'un chèque[27].

Lorsqu'il s'agit de l'exécution d'une obligation qui ne présente aucune difficulté, le banquier est tenu à une obligation de résultat. Il est alors tenu d'indemniser son client dès lors que le résultat promis n'a pas été atteint. Tel est le cas des opérations de dépôts[28].

[24]Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute du duquel il est arrivé à le réparer.
[25]Chacun est responsable non seulement du dommage qu'il a causé à autrui non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence.
[26]JEULAND (E), Op. Cit. P.166.
[27] TERRE (F), SIMLER (Ph), et LEQUETTE (Y), Droit civil : les obligations 9ème éd. Dalloz, n°567. P.554.
[28] TERRE (F), SIMLER (Ph), et LEQUETTE (Y), Op. Cit. P. 555.

Dans le cadre des opérations de caisse qu'il accomplit pour ses clients, le banquier est tenu de se conformer aux ordres qu'il reçoit et de vérifier la régularité des titres qui passent entre ses mains. Avant d'exécuter les ordres donnés par ses clients, le banquier doit donc procéder aux vérifications imposées par la loi bancaire avant de payer le chèque.

Il n'est pas sans intérêt de souligner qu'un paiement effectué en faveur d'un « *tireur illégitime* »[29] engage le banquier qui a l'occasion n'a pas pris des précautions qui s'imposent.

2- Les effets de la responsabilité délictuelle du banquier

Cette responsabilité n'est qu'exceptionnellement retenue vis-à-vis des tiers à l'occasion de l'exécution d'une obligation. En effet, l'exercice d'une activité commerciale peut être à l'origine d'un dommage subi par un tiers. Il peut être question de l'ouverture d'un compte ou d'une ligne de crédit à une entreprise en difficulté. Généralement, les établissements de crédit engagent leur responsabilité délictuelle en raison de leur fait personnel[30] et du fait de leurs préposés.

En effet, malgré la loi bancaire affirmant le droit de chacun à être « *bancarisé* », c'est-à-dire à se voir ouvrir un compte en banque, le banquier doit, avant toute ouverture de compte, procéder aux contrôles systématiques des pièces exigées par les règlements. A cet effet il vérifiera l'identité du demandeur, sa capacité, son immatriculation au registre de commerce et du crédit mobilier s'il est commerçant. Le banquier doit également interroger le fichier central des incidents de paiement tenu à la banque centrale à défaut de ce contrôle le banquier verra sa responsabilité engagée à l'égard des tiers victimes d'agissements dommageables commis lors du l'ouverture du compte.

La responsabilité délictuelle du banquier relève des articles 1382[31], 1383[32] et 1384[33] alinéas 5 du Code civil. En fait, si les deux premiers textes édictent une responsabilité du fait personnel, l'article 1384 alinéa 5 du Code civil est un cas de responsabilité du fait d'autrui et rend le commettant responsable du dommage causé *« par ses domestiques et préposés »*. Sont considérés comme préposés, tous ceux qui sont sous la dépendance d'autrui, soumis à ses ordres et instructions.

[29]René Rodière droit commercial : effet de commerce, contrats commerciaux, faillites Dalloz, 7ème édition 1975.
[30] Dans la pratique on utilise souvent indistinctement les termes banquier et établissement de crédit, c'est le cas ici, l'établissement de crédit renvoie au banquier.
[31] Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. Op.cit.
[32]Chacun est responsable non seulement du dommage qu'il a causé à autrui non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence. Op. Cit
[33]On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde.

La responsabilité délictuelle du banquier sanctionne ses manquements à l'obligation de prudence, de diligence et de loyauté qui pèse sur lui dans l'exercice de sa profession. La mise en œuvre de la responsabilité délictuelle suppose la réunion de trois conditions à savoir : la faute, le dommage et le lien de causalité entre la faute et le dommage.

Par ailleurs, la notion de faute est difficile à cerner car elle recouvre une multitude d'hypothèses. Mais de façon plus générale, une faute se définit comme tout « *comportement qui n'aurait pas eu une personne normalement avisée, placer dans les mêmes circonstances* ». Cette erreur de conduite est un comportement blâmable d'une personne qui a transgressé une règle préétablie légale, conventionnelle ou coutumière.

B- La mise en œuvre de l'action en responsabilité du banquier

La responsabilité du banquier est mise en œuvre devant le juge judiciaire. Celui-ci est appelé à constater le fait dommageable et son imputabilité. Il y a donc contentieux et selon les professeurs P. Simon et R. Cordier, « *le contentieux apparait à première vue comme le service médical de la maison de commerce vers lequel sont dirigées les mauvaises affaires* »[34].

La mise en œuvre de l'action est la suite directe de la mauvaise prestation de service par le banquier. Elle peut être mise en cause aussi par le crédité que par le créancier, elle est d'ordre public, nul ne peut y renoncer.

Le juge condamnera le banquier à réparer le préjudice subi du fait de son activité aux titulaires de l'action (1). Au contraire, si les faits ne sont pas constitués à son égard, le client ou la tierce victime sera déboutée et le banquier sera exonéré de sa responsabilité (2).

1- Les titulaires de l'action

Aux termes de l'article 30 du nouveau code de procédure civile « *le droit ou l'auteur d'une prétention d'être entendu sur le fond de celle-ci afin que le juge la dise bien ou mal fondée », pour l'adversaire « c'est le droit de discuter le bien-fondé de cette prétention* ».

Les titulaires de l'action pourront se baser sur le fondement des articles 1382[35] et 1383[36] du code civil.

Par ailleurs, le titulaire du compte sur lequel un paiement irrégulier a été fait, est ici l'auteur de la prétention. Ce non-paiement le prive de fonds nécessaires à ses activités par exemple lorsque le banquier a payé un chèque falsifié et que le véritable tireur voudrait désintéresser un fournisseur avec qui il a une étroite relation d'affaire et que le chèque émis par lui se trouvait sans provision, du fait de paiement irrégulier. Ce non-paiement est préjudiciable

[34] Lucien Martin, la pratique bancaire et le droit, 1971-1982. Revue banque 1984 page 520.
[35]Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. Op. Cit..
[36] Chacun est responsable non seulement du dommage qu'il a causé à autrui non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence. Op. Cit.

au client de la banque car il perd sa crédibilité au regard de son fournisseur, son action en responsabilité sera donc recevable.

Par contre, le banquier doit être vigilant lorsqu'il octroie du crédit à son client de telle sorte que ce crédit ne cause aucun préjudice même au crédité, car la responsabilité du banquier pour octroi de crédit est de plus en plus recherchée par le crédité lui-même ou par l'administrateur de l'entreprise en redressement judiciaire à titre de principe. Elle est cependant écartée si le banquier a été suffisamment vigilant. En tout cas si une faute peut être reprochée à la banque, sa responsabilité ne peut être partielle dans la mesure où le crédité en sollicitant un crédit excessif commet lui-même une faute qui est à l'origine de sa propre ruine.

La jurisprudence a connu une évolution lorsque l'action est intentée par les associés de la personne morale bénéficiaire de crédit, une telle action est irrégulière car elle accorde un concours financier excessif à cette société, la banque engage sa responsabilité à l'égard des autres associés. L'octroi d'un crédit excessif est également invoqué par les créanciers du crédité. Ce dernier étant généralement sous le coup d'une procédure collective, c'est le représentant des créanciers ou le liquidateur qui exerce l'action en responsabilité.

2- L'exonération de la responsabilité du banquier

Le banquier peut s'exonérer en pouvant les causes d'exonération que le droit commun admet à savoir : la force majeure, le fait d'un tiers et la faute de la victime.

La force majeure est en principe une cause libératoire de responsabilité. Elle se définit comme un événement extérieur imprévisible et irrésistible : par événement extérieur, on entend celui qui est étranger au banquier, tel est le cas des phénomènes naturels ; événement imprévisible, c'est celui qui est difficilement concevable à une époque et en un lieu. Dans ce cas du banquier un remboursement peut l'amener à suspendre l'octroi du crédit ce qui parait préjudiciable à une entreprise, à un crédité qui a l'habitude d'en bénéficier ; évènement irrésistible lorsqu'il rend impossible l'exécution de l'obligation ou est insurmontable pour celui qui l'invoque.

Si la force majeure est la seule cause du dommage, elle constitue une cause d'exonération totale. Mais s'il y a à la fois force majeure et fait dommageable imputable au crédité, la responsabilité de celui-ci se trouve atténuée. La force majeure dans ce cas n'entraine qu'une exonération partielle de responsabilité.

En ce qui concerne le fait d'un tiers, c'est le fait d'une personne autre que la victime et le défendeur. Ce fait doit constituer pour le banquier un événement irrésistible et imprévisible pour qu'il soit totalement exonéré.

Par contre, la faute de la victime est la seule cause du dommage, la banque doit être totalement exonérée. C'est ici l'hypothèse selon laquelle le client de la banque a remis son carnet de chèque à un employé indélicat, lequel a soutiré quelques feuillets et les encaissés en imitant textuellement sa signature[37]. Par contre s'il y a à la fois la faute de la victime et celle du banquier, la responsabilité est partagée. La réparation se fait en fonction de la gravité des fautes commises.

Cependant, comme nous en avons déjà fait état, il est difficile d'appliquer ces causes d'exonération au banquier à raison de la particularité de son activité, car il est soumis à des obligations de vigilance et de prudence.

Conclusion

En définitive, ce qui pose problème au banquier se sont : le défaut d'information lors de l'ouverture de compte, la falsification de chèque et l'ouverture de crédit aux entreprises. La méconnaissance de l'identité de son client cause parfois de graves difficultés, c'est pourquoi ; il est important au banquier de ne pas livrer un carnet de chèques qu'aux clients sérieux, ou octroyer de crédit qu'à une entreprise qui n'est pas dans une situation irrémédiablement compromise.

Certes, l'activité bancaire doit être exercée avec beaucoup de prudences, car l'avènement de la nouvelle technologie de l'information et de communication au cours de troisième millénaire, a lancé le défi de l'outil informatique qui aujourd'hui permet de développer et faciliter les activités tant bancaires que commerciales.

Cependant il conviendrait de prendre toutes les mesures nécessaires afin que ces moyens technologiques ne constituent un danger susceptible d'entraver l'exécution saine des opérations bancaires. Face à cette situation le banquier ne doit pas s'inquiéter outre mesure.

Par conséquent, il est dans son intérêt de doubler de vigilance, en organisant rationnellement ses services en mettant en place les moyens techniques plus performants et du personnel formé, dynamique et engagé. Il gagnera de même en qualité de service en organisant un service juridique approprié, chargé de trancher tous les litiges qui naîtraient entre le banquier et sa clientèle.

La responsabilité du banquier tant dans l'ouverture du compte que dans le paiement du chèque est extrêmement importante. Cette responsabilité pourrait être facilement dégagée si toutes les mesures organisationnelles et technologiques sont prévues et appliquées strictement.

[37] Cour d'appel de Bangui entreprise x contre la banque y, 10 février 2003.

La conciliation des parties devant l'inspection du travail et de la prévoyance sociale en République centrafricaine

Conciliation between the parties before the labor and social security inspectorate in the central african Republic

Par :
Dieudonné BIDA - ZOZINGO
Faculté des Sciences Juridiques et Politiques
UNİVERSITÉ DE BANGUİ
bidazozingodieudonne@gmail.com

Résumé :

En République Centrafricaine (RCA), la conciliation devant l'inspecteur du travail est une étape préalable et obligatoire avant toute saisine du tribunal du travail pour un litige individuel ou collectif. Ce mécanisme vise à désengorger les juridictions tout en offrant une solution rapide, gratuite et amiable aux conflits entre employeurs et salariés. L'inspecteur y agit comme un médiateur neutre, chargé de rapprocher les parties en s'appuyant sur les dispositions du Code du travail centrafricain.

La procédure débouche soit sur un procès-verbal (PV) de conciliation (totale ou partielle), qui possède une force exécutoire immédiate, soit sur un PV de non-conciliation permettant de poursuivre l'action en justice. Bien qu'essentiel à la paix sociale, ce dispositif se heurte en RCA à d'importants défis administratifs et un manque criant de moyens matériels, un besoin de formation continue pour les inspecteurs et une méconnaissance du droit par les justiciables. Toutefois, l'efficacité de cette institution reste entravée par le manque de moyens des inspections, le déficit de formation des agents et la méconnaissance du droit par les usagers.

Mots clés : la conciliation, l'inspection du travail, conflits du travail, employeur

Abstract :

Conciliation is the preferred method for setting In the Central African Republic (CAR), conciliation before a labor inspector is a mandatory preliminary step prior to bringing any individual dispute before the labor court. This mechanism aims to relieve court congestion while offering a swift, free, and amicable resolution to conflicts between employers and employees. The labor inspector acts as a neutral mediator, tasked with reconciling the parties' positions in accordance with the Central African Labor Code.

The procedure yields two potential outcomes: either a report of total or partial conciliation, which is legally binding, or a report of non-conciliation, allowing the parties to pursue legal action. Although essential for maintaining social peace, this system faces major institutional hurdles and in CAR, including à severe lack of material resources, a need for continuous training for inspectors, and a general lack of legal awareness among citizens. However, the effectiveness of this institution remains hindered by à lack of resources within inspectorates, a deficit in training, and a general lack of legal awareness among citizens.

Keywords: the conciliation, labour inspetorate, labour disputes, employeur

Introduction

Fermement ancrée aussi bien dans les normes internationales que nationales du travail, l'inspection du travail et de la prévoyance sociale a pour principale mission de s'assurer de l'application effective de la législation relative aux conditions de travail[1] et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession[2]. D'une manière générale, l'inspection du travail vise à assurer l'application rigoureuse du droit de travail [3] (Conventions et Traités internationaux[4], Code du travail, conventions, règlements intérieurs et accords collectifs etc.) que ce soit en ce qui concerne la durée légale du travail, le salaire, la sécurité, la santé, l'hygiène, ou encore l'emploi des enfants[5].

L'objectif prioritaire étant de garantir les droits des travailleurs, tout en favorisant un développement harmonieux des relations de travail. Les normes du travail, sont considérées plutôt comme sous-tendant des conditions permettant l'instauration d'un climat favorable à l'investissement, et au développement socio-économique durable, et favoriser une plus grande compétitivité de l'entreprise[6]. Au contraire, le non application des règles à toutes les entreprises conduit à une distorsion de concurrence préjudiciable aux entreprises[7].

Ceci confère aussi à l'inspecteur du travail et de la prévoyance sociale, au-delà de ses missions de contrôle, non seulement la tâche de fournir des informations et des conseils techniques aux travailleurs et aux employeurs sur les moyens les plus efficaces pour observer les dispositions légales, mais aussi de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes[8]. Le « *Corps des fonctionnaires dépendant de ministère chargé du travail et investi d'une mission générale de contrôle du respect du droit du travail au sein de l'entreprisse* »[9], est chargée d'une part de veiller à l'application des dispositions légales et réglementaires concernant les relations du travail, et d'autre part d'en constater les infractions et les violations

[1] MEISSONIER et Jean Claude GAUTRON, « Analyse de la législation africaine en matière de droits de société » *RJPIC* 1976, n°3.
[2] *Convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971.*
[3] Conférence Internationale du Travail, Application, conventions internationales du travail, BIT, Genève, 2001
[4] REUTEUR Paul, *Introduction au droit des traités*, PUF, Paris, 1995.
[5] *Elimination du travail des enfants et protection des enfants et des adolescents.*
[6] Magazine Travail 63, août 2008 - Travail décent = travail sûr: Sécurité et santé au travail; Sauver des vies, protéger les emplois: lutte contre le VIH/sida au travail.
[7] Michel DESPAX, Conventions collectives, *in Traité de droit du travail*, tome VII, Dalloz, 1966.
[8] Emmanuel Gaston NONGUE, La conciliation devant l'inspecteur à propos des litiges relatifs aux contrats individuel de travail international, IRIC, RS/DESS/CI, 2006, p.18.
[9] Art.318 du CTC dispose que**: «** L'Inspection du Travail et des Lois sociales est chargée d'assurer l'exécution de toutes les dispositions d'ordre législatif et réglementaire, concernant les conditions de travail et de la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession ».

le cas échéant[10]. Le droit de visite dont elle dispose dans tous les établissements soumis à son contrôle, que de même le droit de se faire communiquer les documents dont la loi impose la tenue à l'employeur[11], lui permet d'assurer avec efficacité son rôle de surveillance et d'information. Par ailleurs l'inspection du travail est habilitée à dresser un procès-verbal au dirigeant de l'entreprise[12]. Dans cette perspective, explorer les limites de l'Inspecteur du travail dans le règlement des différends par manque des moyens roulants, permettant de sillonner l'ensemble des entreprises et de sanctionné des manquements du droit. [13] Ainsi, d'après des définitions variées ou dans les dictionnaires de la langue française, que la conciliation consiste en « l'Action de concilier », ce qui conduit à rechercher le sens du mot concilier. Concilier provient du verbe latin "conciliare, qui signifie « *mouvoir ensemble* », d'où *« rapprocher »*. Emile Littré le définit ainsi : « *Faire disparaître la cause des différends* » ; « *Accorder les choses qui semblent contraires* » ou encore *« Entrer en accord, s'entendre »*. Quant au dictionnaire juridique de référence[14], on y apprend que la conciliation est un « *Accord par lequel deux personnes en litige mettent fin à celui-ci (soit par transaction, soit par abandon unilatéral ou réciproque de toute prétention), la solution du différend résultant non d'une décision de justice (ni même de celle d'un arbitre) mais de l'accord des parties elles-mêmes* ». L'absence de définition juridique légale de la notion de conciliation, ne doit pas nous empêcher de tenter d'en élaborer une.

Ainsi, son accord est nécessaire pour le licenciement d'un représentant du personnel[15]. Par ailleurs, elle est chargée de veiller aux conditions d'élaboration du règlement intérieur et de son contenu[16]. Elle est également compétente pour veiller sur l'application des conventions, règlements intérieurs et accords collectifs de travail, interprofessionnels de branche ou

[10]Il existe deux types de conflits à savoir, les conflits individuels et les conflits collectifs. La résolution de ces conflits implique des procédures différentes.

[11]Il s'agit d'une conciliation administrative. Elle se déroule devant l'inspecteur du travail et des lois sociales. Elle est faite à la demande de l'employeur ou du salarié. Les parties ou leurs représentants sont tenues de se présenter au jour et à l'heure fixée par l'inspecteur du travail. L'inspecteur cherche à concilier les parties sur les bases des normes fixées par la loi, la règlementation, les conventions collectives, les accords collectifs d'établissement et le contrat individuel de travail.

[12]Art 52 alinéa 3 du CTC : « *En cas d'accord total ou partiel, l'inspecteur du travail dresse un procès-verbal constatant le règlement total ou partiel du conflit et l'exécution de cet accord est obligatoire ».*

[13]H. SOLUS et R. PERROT, Droit judiciaire privé, t. 3, Procédure de première instance, Sirey, 1991, n° 1179 : les auteurs définissent la conciliation survenue en cours d'instance comme le fait de parties qui « parviennent à un accord pour régler à l'amiable tout ou partie du différend qui les oppose » ; L. CADIET, Droit judiciaire privé, op. Cit. N° 387 : « La conciliation est un mode amiable ou conventionnel de solution des litiges, y compris lorsqu'elle est réalisée au cours d'une instance déjà engagée. Elle est judiciaire dans ce dernier cas et extrajudiciaire dans les autres ».

[14]G. CORNU, Vocabulaire juridique, op. Cit, V° Conciliation.

[15] Les parties sont tenues de se présenter à l'inspecteur qui vérifie si elles sont disposées à se concilier immédiatement sur la base des dispositions fixées par la loi, la réglementation, les conventions collectives ou le contrat individuel de travail.

[16]Les conflits collectifs de travail sont des différends ou litiges qui opposent des salariés à un ou plusieurs employeurs par rapport à un intérêt collectif.

d'entreprise. Intervenant ainsi bien sur les dispositions relatives à l'hygiène et à la sécurité que sur celles qui dépendent de la discipline ou des droits de la défense du salarié, elle exerce donc son contrepoids au pouvoir de l'employeur dans l'entreprise[17].

L'objectif de cet article, est de faire comprendre le rôle que joue l'inspecteur du travail dans la conciliation et l'application des règlements dans des différends individuels ou collectifs du travail entre les parties en matière de conflits en République Centrafricaine[18]. La demande de règlement à l'amiable du différend individuel du travail est adressée par écrit à l'Inspection du Travail du ressort[19]. Les parties sont tenues de se présenter au jour et à l'heure fixée par la convocation de l'Inspecteur du Travail et des Lois sociales[20]. Le refus de se présenter est puni conformément aux textes en vigueur. La convocation doit être remise contre décharge sur cahier de transmission ou par tout autre moyen offrant des garanties de preuve équivalente. Les parties peuvent se faire assister ou représenter, pour l'employeur par un responsable des ressources humaines, pour le travailleur par un délégué syndical ou du personnel[21]. Le mandataire doit être en possession d'un écrit qui le désigne à cet effet, et doit jouir d'un pouvoir de décision. Lorsque les circonstances l'exigent, l'Inspecteur de Travail et des Lois sociales peuvent requérir la présence du mandant[22].

Les questions que soulève cette analyse sont celles de savoir :

- La conciliation des parties devant l'inspection de travail constitue–t-elle un mode efficace de règlement de différends en République Centrafricaine ?
- Comment l'Inspecteur de travail intervient pour garantir l'équité et la légalité dans le règlement des différends en matière du travail ?

Ces interrogations peuvent se prévaloir de la compétence de l'Inspecteur du travail en matière de règlement des différends du travail déjà clairement défini.

Pour réaliser cette étude, il est nécessaire de faire usage d'une méthode appropriée à savoir : la méthode juridique. Cette méthode nous a servi dans l'exploitation des articles, des thèses, ouvrages et autres documents ayant trait à notre thème à l'étude. Cela suppose que l'Inspecteur du Travail et des Lois Sociales sont capables d'assurer des contrôles réguliers, dans toutes les entreprises et les établissements assujettis (industries, commerces, chantiers du

[17]Note « *Sur la réforme de l'inspection du travail* », C-E. Triomphe : RDT, 2006, n°356.
[18]Art 51 alinéa 3 du CTC : « En cas de règlement partiel, le procès-verbal constate également les chefs de demande sur lesquels il n'a pu avoir accord des parties ».
[19]Le défaut de comparution de l'une des parties après deux (02) convocations, sauf cas de force majeure, est passible d'une amende de vingt mille (20.000) francs sans préjudice de la condamnation au paiement des dommages-intérêts par la juridiction compétente.
[20]CE 29 déc. 1997 : RJS 3/98 n°329.
[21]Circ. DGT n°2007-03, 27 janv. 2007 relative au déroulement de l'enquête contradictoire conduite par l'inspecteur du travail suite à l'arrêt Rodriguez du 24 novembre 2006.
[22]CE, avis, 22 mars 1973, n°310-108.

bâtiment et des travaux publics, mines et carrières, exploitations agricoles, etc.), sans oublier les unités de l'économie informelle[23]. Ces contrôles en entreprise portent sur le respect des droits fondamentaux des travailleurs (liberté syndicale, négociation collective, non-discrimination, abolition du travail forcé et du travail des enfants) ; et plus généralement sur :

- le respect des conditions générales de travail (amplitude et durée du travail, congés, repos hebdomadaires, salaires, contrats de travail…) ;
- la santé et la sécurité au travail, et, d'une manière générale, les conditions de travail et la prévention des risques professionnels[24] ;
- les relations professionnelles (représentation du personnel, médiation, dialogue social et prévention des conflits sociaux…) ;
- le travail non déclaré[25] ;
- les conditions particulières d'emploi et de travail des enfants.

Il y a lieu de rappeler que la conciliation est un accord ou un accommodement entre les personnes ayant des prétentions contradictoires pour mettre fin à un litige ; le plus souvent, la conciliation s'établit par une transaction ou les deux (2) parties font des concessions réciproques, mais il peut y avoir également conciliation par la renonciation d'une des parties ou à la totalité de ces prétentions. La conciliation des parties devant l'inspection du travail permet le plus souvent d'aboutir aux règlements rapides du conflit (une ou deux semaines) et éviter de gonfler le volume des affaires à traiter devant les tribunaux du travail dont le jugement est plus long[26]. A ces contrôles en entreprise s'ajoute une mission de contrôle sur pièces à l'occasion du dépôt de certains documents (contrats, déclarations d'établissement, registres d'employeur, registre de paie, règlements intérieurs, etc.), au cours de laquelle l'Inspecteur de Travail vérifie la conformité des renseignements portés par rapport à la législation du travail[27].

L'Inspecteur du Travail peut intervenir pour rendre l'efficace le règlement des différends individuels et des différends collectifs de travail d'une part (I), et les différentes actions envisagées par les parties devant l'inspection de travail d'autre part (II).

[23]RAMACKERS P. et VILBOEUF L., « *L'inspection du travail* », éd. PUF, 1997, p 92.
[24]Circ. 19 décembre 1892, cité par Pierre PREVOSTEAU in « Conception et mutation de l'inspection du travail », p149.
[25]Lorsqu'il est saisi, du différend, l'inspecteur du travail délivre au plaignant une convocation qui doit contenir les indications suivantes : « Le nom, le prénom, la profession et l'adresse de la personne convoquée ; l'objet de la plainte, la date, l'heure et le lieu de la conciliation ».
[26]Propos de Gérard FILOCHE, inspecteur du travail, auteur de « Carnets d'un inspecteur du travail », éd. Ramsay, 2004 ; « *On achève bien les inspecteurs du travail*... », Éd. Gawsevitch, 2004.
[27]JCP E n°4, 24 janvier 2008, act. 41, « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : évolution ou révolution dans le droit du travail ? ».

I- L'EFFICACITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS

Pour le Bureau International du Travail (BIT)[28], si la fonction de résolution des conflits collectifs et individuels paraît difficilement compatible avec les fonctions d'inspection, qui sont liées aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, et assignées par les conventions internationales à l'Inspecteur du travail[29]. Ainsi, la réglementation du travail, attribue une fonction de *conciliation* des conflits à l'inspection du travail.

La conciliation est considérée comme faisant naturellement partie des fonctions des inspecteurs du travail du fait d'une part, qu'ils sont des fonctionnaires dont les qualités d'indépendance et d'impartialité sont prévues à l'art 6 de la conv.n°81 et, d'autre part ils sont les plus proches des partenaires sociaux, par conséquent les mieux placés pour comprendre les litiges entre employeurs et salariés[30]. Les inspecteurs du travail se tiennent informés de l'ensemble des conflits et interviennent fréquemment à l'amiable dans les conflits collectifs et individuels, dès lors que les partenaires sociaux requièrent ou acceptent son intervention. Mais ils peuvent également le faire de leur propre initiative pour renouer les contacts entre employeurs et grévistes en cas de blocage du processus de négociation.

La conciliation est l'une des principales missions exercées par l'inspection du travail en République Centrafricaine ; ainsi, en cas de conflits, l'inspecteur ou le contrôleur du travail convoque les parties aux fins de procéder à leur conciliation[31]. A l'origine, ce sont les employeurs et les travailleurs qui s'entendent sur la désignation de l'inspecteur du travail qui joue le rôle du conciliateur naturel en raison de la confiance qu'ils ont en lui.

Plusieurs conflits[32] naissent entre l'employeur et le salarié, à l'occasion des relations professionnelles qui les lient depuis l'embauche jusqu'à la rupture du contrat de travail. On peut citer : le recrutement des enfants[33] mineurs, le non-paiement des salaires, les licenciements abusifs, la démission provoquée, le défaut d'immatriculation du salarié à la caisse nationale de sécurité sociale, la mise en retraite avant l'âge légal.

---

[28]Bureau international du travail.
[29]Art 8 de la convention 81 de bit.
[30]B. Deffains, « Les modes alternatifs de règlement des litiges – analyse économique », in P. Cecchi-Dimeglio, B. Brenneur (dir.), *Manuel interdisciplinaire des modes amiables de résolution des conflits*, Larcier, 2015, p. 68.
[31]Art.346 du CTC : *« La conciliation est obligatoire devant l'Inspecteur du Travail et des Lois sociales du ressort »*.
[32]V. art. 237 du code du travail du Bénin.
[33]Il s'agit exactement des enfants non autorisés à travailler, de manière générale, ayant moins de quinze ans. V. infra, p 44 et 140.

Pour trancher ces divers conflits de travail, le législateur national a prévu des mécanismes des règlements des différends du travail en République Centrafricaine. Aux termes de l'article 346 du Code de travail centrafricain, la tentative de conciliation devant l'inspection du travail est obligatoire. Il convient donc de noter que en cas d'échec, le travailleur dispose encore d'un recours. Il s'agit à ce stade d'un litige individuel du travail, c'est-à-dire celui qui l'oppose à son employeur[34].

Pour ce faire, nous allons voir la procédure de conciliation devant l'inspection du travail en matière des conflits individuels et collectifs (A), ainsi que des différentes actions envisagées par les parties devant l'inspection du travail (B).

A- La procédure de conciliation en matière des conflits individuels de travail

Au sein des entreprises, les différentes catégories sociales et professionnelles sont appelés à travailler ensemble, et souvent en équipe dans un cadre de travail satisfaisant, afin de permettre que la société soit performante dans un environnement concurrentiel. Or, il arrive souvent que des tensions se fassent sentir entre les collaborateurs et menacent l'efficacité du travail en équipe. Il est donc indispensable de savoir comment désamorcer un différend qui peut entrainer une contestation individuelle relative aux conditions de travail[35]. La procédée commence toujours par la saisine de l'inspection du travail par requête écrite du demandeur qui sera plus tard comparu[36] les deux parties dans les quinze (15) jours qui suivent à compter de la date de saisine devant l'inspecteur du travail en charge de l'affaire. Dans ce cas, il dresse procès-verbal de la circonstance.

Ce passage des parties devant l'inspecteur du travail tient sa source dans les litiges opposant l'employé et l'employeur au sein de l'entreprise[37]. Sachant que, la vie de celle-ci est régie par les textes de lois, les règlements et conventions, en plus du contrat qui les lie avec les partenaires sociaux[38]. Dans l'application de ces derniers, l'une des parties voit ses intérêts menacés soit par le non-respect des prescriptions régissant la vie en entreprise, soit par le simple comportement désobligeant de l'une des parties appelées à vivre ensemble pour la survie de la personne morale qu'est l'entreprise[39]. Quand survient ce désaccord, la partie qui se sent lésée saisit l'inspection du travail en vue de faire entendre sa cause[40].

---

[34]TEYSSIE B., Droit du travail, Litec, 2ème Edition, t1 « Relation individuelle de travail », page 125.
[35]Art.348 du CTC : « Les parties sont tenues de se présenter au jour et à l'heure fixés par la convocation de l'Inspecteur du Travail et des Lois sociales ».
[36]Art.349 du CTC : « *La tentative de conciliation devant l'Inspecteur du Travail et des Lois sociales ne peut excéder deux (02) mois à partir de la première séance de conciliation* ».
[37]EMIEN M., Droit social, 2ème Edition ABC 2003, p.13.
[38]Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.
[39]La convention O.I.T N°87 sur la liberté syndicale et la promotion du droit syndical, 1948.
[40]Cf. G.H CMERLYNCK et Gérard Lyon Caen, Droit du travail, op. Cit. p 693.

L'inspection du travail, ainsi saisie du dossier ne pourrait agir que, si elle a une base précise qui lui donne le pouvoir[41] de se saisir de l'affaire, et ce n'est qu'une phase préliminaire de conciliation. L'inspecteur saisi du dossier, se charge d'inviter les parties à comparaître devant lui à une date, heure et jour qu'il aurait indiquée à chacune des parties concernées, et ceci par une convocation précisant l'objet. Ce passage des parties devant l'inspecteur du travail en vue de leur conciliation, pour que cela soit vraiment efficace, celle-ci doit respecter une certaine procédure[42] rigoureuse. Selon la disposition de l'article 348 du Code de travail centrafricain « tout travailleur ou tout employeur pourra demander à l'inspection du travail, à son délégué ou son suppléant légal de régler le différend à l'amiable[43] » cela suppose que la demande de règlement à l'amiable peut être présenté indifféremment par le travailleur ou par l'employeur. Mais dans la plus part des cas c'est le travailleur qui fait la demande par une plainte[44]. Au cours de cette comparution, il peut ressortir plusieurs cas :

- En cas de conciliation, un procès-verbal est dument établit et signé par l'inspecteur du travail ou son délégué ainsi que les parties ;
- Il est transmis au tribunal du travail et une fois revêtu sceau du tribunal, il est placé aux rangs des minutes (originaux qui seront gardés au greffe) et vaut titre exécutoire ;
- Le titre ou acte permettant à leur bénéficiaire de recourir à l'exécution forcée.

Par contre dans le cas de la conciliation partielle : le procès- verbal doit mentionner les points sur lesquels l'accord est intervenu.

Mais dans le cas où la conciliation a connu de l'échec : un procès-verbal de non conciliation est établit et l'action est introduite par déclaration orale ou écrite faite au greffe du tribunal de travail. Elle sera inscrite sur un registre tenu spécialement à cet effet, un extrait de cette inscription est délivrée à la partie ayant introduite l'action. L'affaire est donc directement renvoyée à l'audience publique du tribunal de travail pour être jugée.

Pour ce qui concerne le cas de non conciliation par l'Inspection de travail sur le paiement des droits légaux. Un procès-verbal de carence doit être dressé : c'est le cas d'un contrat verbal à durée indéterminée en date du 17 Février 2011 ou le sieur FARADANGA

[41]Article 12, Convention n° 81 de l'Organisation Internationale Travail.
[42]Cf. Jean Pellissier, Alain Supiot et Antoine Jeammaud, Droit du travail, op. Cit. p. 756.
[43]L'article 348 du Code de travail Centrafricain « tout travailleur ou tout employeur pourra demander à l'inspection du travail, à son délégué ou son suppléant légal de régler le différend à l'amiable.
[44]L'article 348 du Code de travail Centrafricain « tout travailleur ou tout employeur pourra demander à l'inspection du travail, à son délégué ou son suppléant légal de régler le différend à l'amiable » cela suppose que la demande de règlement à l'amiable peut être présenté indifféremment par le travailleur ou par l'employeur. Mais dans la plus part des cas c'est le travailleur qui dispose d'une plainte».

Gervais (X) a été embauché en qualité de vendeur par la société Super Marché CORAIL(Y) pour un salaire mensuel de 45.OOOF. Le concluant a toujours servi son ex- employeur avec dévotion et abnégation pendant la période normale et pendant celle des événements douloureux qu'a connu la RCA, qu'il n'a jamais écopé une moindre sanction , contre toute attente, son ex – employeur le licencia sans motif en date du 15 juin 2017, sans paiement de ses droit légaux, ni délivrance du certificat du travail[45]. Le motif évoqué est le Paiement des droits légaux et dommages Intérêts, et la délivrance d'un Certificat de travail. L'avis de l'Inspecteur du travail ait agit en violation des articles 127 alinéa 3, 4, 5 et de l'article 152, 153 du Code de Travail centrafricain. La conciliation prévue à l'article 351 du Code de travail centrafricain n'ayant pas abouti en raison du Refus de l'Employeur de répondre aux trois (3) convocations qui lui ont été envoyées par la Direction Régionale du Travail de Bangui- Centre a transmet l'affaire au Tribunal pour compétence[46].

B- La procédure de conciliation en matière des conflits collectives de travail

Pour les législateurs qui soutiennent cette procédure, il paraît encore nécessaire de tenter une fois de plus une conciliation entre les parties en conflit devant l'inspecteur du travail, au lieu de passer aux plénières, car comme dit un adage « *mieux vaut un mauvais règlement en amiable que d'un long procès* »[47]. C'est pourquoi, malgré la tentative de conciliation des parties devant l'inspecteur qui n'a pas aboutie, peut être repris devant le tribunal de travail[48], par un procédé d'échanges de vues sur l'objet de litige. Le Tribunal cherche à concilier les parties sur la base des normes fixées par la réglementation, les Conventions collectives, les Accords collectifs d'établissement et le Contrat individuel et collectif de travail.

Mais malheureusement, lorsque le tribunal du travail est saisi du procès-verbal de non conciliation, celles-ci (les parties) « *sont tenues de se rendre au jour et à l'heure fixés devant le tribunal* »[49]. Nous constatons dans ce cas une légèreté législative qui conforte les employeurs

[45] Art.152. ctc : « *Toute rupture abusive du contrat peut donner lieu à des dommages intérêts. La juridiction compétente constate l'abus par une enquête sur les causes et les circonstances de la rupture du contrat. Les licenciements effectués sans motif légitime, de même que les licenciements motivés par les opinions du travailleur, son activité syndicale, son appartenance ou non à un syndicat déterminé, sont abusifs* ».

[46] Art.151 du CTC : « *Toute rupture de contrat à durée indéterminée sans que le délai de préavis ait été intégralement observé emporte obligation pour la partie responsable, de verser à l'autre partie, une indemnité dont le montant correspond à la rémunération et aux avantages de toute nature qu'aurait bénéficié le travailleur durant le délai de préavis qui n'aurait pas été effectivement respecté. Cependant, la rupture du contrat peut intervenir sans préavis en cas de faute lourde, sous réserve de l'appréciation de la juridiction compétente en ce qui concerne la gravité de la faute* ».

[47] On peut citer : le Sénégal, le Gabon, la Côte d'ivoire, le Cameroun, le Burkina Faso.

[48] v l'article 431 du Code du travail du Tchad « Lorsque les parties comparaissent devant le tribunal du travail et de la sécurité sociale, il est procédé avant le renvoi en audience publique à une tentative de conciliation ». L'article 246 du Code du travail du Togo ; l'article 226 du code congolais du travail.

[49] *L'art. 244 du Code du travail qui dispose que lorsque le tribunal du travail est saisi du procès-verbal de non conciliation, il convoque les parties, celles-ci «....sont tenues de se rendre au jour et à l'heure fixés devant le tribunal* ».

déjà majoritairement empreints de mauvaise foi, à ne pas répondre à l'invitation du Tribunal. C'est d'ailleurs, cette mauvaise foi qui conduit nombreux d'entre eux à se faire régulièrement représenter par leurs préposés qui ne disposent pas du pouvoir de décision surtout en matière financière, qu'ils sont obligés de demander plusieurs reports de séances aux fins de rendre compte aux supérieurs sur les revendications du plaignant. Les multiples reports infructueux et dilatoires finissent toujours par contraindre le travailleur à demander l'établissement du procès-verbal de non-conciliation (PVNC).

Cette attitude des employeurs est comme pour accompagner l'ironie de Eve-Angeline LAMBERT « *Je déteste les discussions, elles vous font changer d'avis* ». A travers cette pensée, l'auteur décrit l'importance de la comparution personnelle des parties aux séances de conciliation. L'enjeu de cette comparution réside surtout dans la possibilité d'un véritable échange de prétentions entre les parties et les chances de règlement en amiable que cela suppose.

Comme le reprennent les professeurs Bernard BOSSU, François DUMONT et Pierre-Yves VERKINDT, la présence physique du plaideur à l'audience « *est particulièrement importante au stade de la conciliation* ». De même, à propos de la comparution personnelle des parties aux séances de conciliation, le législateur français dispose à travers l'article R. 1453-1 du Code du travail français que « *les parties comparaissent en personne, sauf à se faire représenter en cas de motif légitime* »[50]. Il résulte de cette disposition que c'est seulement en cas de motif légitime qu'une partie peut se faire représenter, ce qui n'est pas le cas dans la pratique en République Centrafricaine.

En effet, les employeurs se font majoritairement représenter par simple plaisir de ne pas se présenter, juste parce que l'employé n'a pas été celui qu'il aurait souhaité avoir, ou pour le simple fait de ne pas vouloir se faire énervé par le plaignant au cours des débats[51]. Le législateur aurait dû mettre une barrière à la situation, si une pénalité de non comparution avait été prévue. Le code du travail en son état actuel, ne contient aucune mesure de contrainte ou amende de dissuasion des parties à la comparution devant le Tribunal, que ça soit devant l'inspecteur du travail, ce qui aurait dû être prévu pour donner forme à la procédure de conciliation.

[50]L'article R. 1453-1 du Code du travail Français « les parties comparaissent en personne, sauf à se faire représenter en cas de motif légitime ».

Si une partie ne comparait pas, ou ne se fait pas valablement représenter dans le processus de conciliation, un procès- verbal sera dressé au vu duquel la juridiction juge en plénière prononcera pour une condamnation.

II- LES DIFFERENTES ACTIONS ENVISAGEES PAR LES PARTIES DEVANT L'INSPECTION DU TRAVAIL

Dans le règlement d'un conflit en toute logique devant l'inspecteur[52] du travail précède généralement du règlement judiciaire, en cas de non accord en amiable. D'après l'article 346 du code de travail centrafricain, la tentative de conciliation devant l'inspection du travail est obligatoire ; la procédure de conciliation en ce qui concerne les conflits individuels et collectifs peut être engagée par l'employé pour une action de payement de ses droits devant l'inspection[53] du travail (A) aussi bien que par l'employeur, pour une action de non-respect des conditions de préavis(B).

A- Les actions envisagées par l'employé pour les payements de ses droits

Il y'a des cas où l'application des dispositions d'une convention collective au profit d'un travailleur peut supposer que, lorsque l'employé est licencié pour le non- respect des règles de formes mises à la rupture du contrat de travail s'ouvre droit au salarié de réclamer le paiement des droits légaux et la réclamation du paiement du droit de préavis.

Toutes les énumérations ne sont pas limitatives et d'autres faits peuvent intervenir lorsque l'une ou l'autre des parties au contrat de travail ne respecte pas ses obligations et devoirs[54] (non versement des salaires, non fourniture des prestations de travail). Quant aux réclamations en fin du contrat de travail, elles sont plus quotidiennes et font beaucoup l'objet de la saisine d'une inspection du travail. Elles portent généralement plus sur les indemnités dues en cas de rupture du contrat de travail à savoir : l'indemnité de licenciement l'indemnité de congé ; la réintégration à l'emploi rappel des salaires (promesse non tenue par l'employeur) et les accessoires de salaires prévus et non payés par l'employeur.

L'article 153 du Code de travail dispose que : « *en cas de résiliation ou de rupture de contrat, le salaire et les indemnités doivent être payés dès la cessation du service* »[55] mais il

---

[53]Art.348 : « *Les parties sont tenues de se présenter au jour et à l'heure fixés par la convocation de l'Inspecteur du Travail et des Lois sociales, les parties peuvent se faire assister ou représenter, pour l'employeur par un responsable des ressources humaines, pour le travailleur par un délégué syndical ou du personnel* ».

[54]V Hilarion Alain Bitsamana, Dictionnaire Ohada ; 3e édition, l'Harmattan, Paris, 2015 p 162 ; H A Bitsamana, Les pouvoirs du personnel judiciaire dans le droit OHADA, Tome 1 : L'étendue des pouvoirs, Imprimerie In Folio, Nice, 2017, p 205 et s.

[55]L'article 153 du Code de travail dispose que : « en cas de résiliation ou de rupture de contrat, le salaire et les indemnités doivent être payés dès la cessation du service ».

arrive de fois que l'employeur licencie le salarié sans lui verser les droits légaux[56]. Pour cela, le tribunal de travail va dans son jugement le condamner à verser au salarié licencié une somme d'argent à titre de droits légaux, de tel jugement sera assorti de l'exécution provisoire, le bénéfice permettant au gagnant d'un procès d'exécuter un jugement dès sa signification, malgré l'effet suspensif du délai des voies de recours ordinaires ou de leur exercice.

L'exécution sur minute est celle qui a lieu, vu l'urgence sur la seule présentation de la minute (originale) de la décision du juge, sans qu'il soit nécessaire à la partie gagnante de signifier au préalable une expédition de la décision revêtu de la forme exécutoire. Le licenciement prononcé par l'employeur peut être abusif, ce qui ouvre au salarié le droit de demander en plus des droits légaux, le paiement des dommages- intérêts. A titre d'exemple, les personnels de la pharmacie Sambo qui étaient mis en chômage technique par leur employeur suite à la crise qui a secoué le pays. Dépasser le délai de six mois, les salariés réclament leur rétablissement. Ce qui est contraire à leur volonté[57]. L'employeur décide de les licencier ; vu le délai de six mois qui est épuisé, les salariés saisissent l'inspection régionale du travail et des lois sociales pour le paiement des droits légaux, y compris les congés qui ne sont pas considérés par leur employeur. Dans ce contexte c'est l'employeur qui fixe le plus souvent une somme de son grée qui ne respecte le calcul des droits légaux, et devront être versée aux employés. De l'autre côté, les inspecteurs du travail obligent les employés d'accepter les droits proposés par l'employeur, même s'ils savent, que certains salariés ont durés dans leurs fonctions professionnelles. Ce qui est contraire à la volonté de quelques salariés, puis d'autres souhaitent saisir le tribunal de travail. Mais il se pose un sérieux problème de procédure, que la plupart d'entre eux ne maitrise. Pour entreprendre cette procédure du tribunal. Certains salariés pensent que c'est difficile, d'autres suspendent pour raison de moyens.

Pour ce cas d'espèce, nous avons proposé que, lorsque les conflits arrivent devant l'inspection du travail et du tribunal de travail, l'inspecteur de travail devrait être impartial et être ni du côté de l'employé, ni du côté de l'employeur. Ils ont l'obligation d'appliquer la législation. Etant garant de la protection de la société, l'Etat doit veiller à l'application des textes relatifs au bon fonctionnement du droit du travail en République Centrafricaine par le truchement de ces institutions. Le non-respect du délai de préavis par le salarié peut causer un préjudice à l'employeur, qui pourra réclamer des dommages- intérêts.

[56]v Hilarion Alain Bitsamana, Les pouvoirs du personnel judiciaire dans le droit Ohada, Tome 1, L'étendue des pouvoirs, Imprimerie In Folio, Nice, mars 2017, p 503 et s.
[57]H. de Balzac, « Les illusions perdues », La Pléiade, tome IV, p. 1054.

Dans le but de sauver la liberté individuelle, il existe un principe traditionnel selon lequel les engagements perpétuels sont prohibés. Ce principe signifie qu'une personne ne doit pas être indéfiniment liée par un contrat. En application de ce principe, certaines dispositions légales prévoient la faculté de résiliation unilatérale pour certains contrats à durée indéterminée[58]. C'est le cas des contrats de travail. Ainsi, l'article 148 du Code de travail, que le contrat à durée indéterminée peut toujours cesser par la volonté d'une des parties. Cette résiliation est subordonnée par un préavis donné par la partie qui prend l'initiative de la rupture[59]. En République Centrafricaine (RCA), le délai de préavis est d'un (1) mois pour les ouvriers, deux mois pour les agents de Maitrise et Trois Mois pour les cadres.

En effet, on constate le plus souvent que certains employeurs, surtout les patrons des entreprises privées, ainsi que les particuliers qui emploient, pensent à tort, que le droit du travail ne s'applique pas aux patrons des entreprises ou bien particulier employeur, que l'on ne peut parler de contrat, que lorsqu'il y'a un écrit, donc ils peuvent licencier leurs salariés selon leur humeur. De même que certains employés pensent à tort qu'ils peuvent, dès qu'ils trouvent mieux ailleurs, démissionner sans prévenir leur employeur[60] au détriment de l'article 151 du Code de travail centrafricain. Ainsi, nous constatons aussi parfois que certains inspecteurs font des abus et violation du droit des travailleurs, et d'autre part certains justiciables ne savent pas comment fonctionnement cette juridiction[61].

B- Les actions envisagées par l'employeur pour non-respect de préavis

L'inspection du travail étant un outil de contrôle et d'application de la législation du travail. Il gère des relations interprofessionnelles importantes et son champ de compétence a connu une extension substantielle liée directement à celle du nouveau code du travail, dont les dispositions prévalent, lorsqu'il y'a existence de relations de travail ou d'apprentissage.

Il existe un principe traditionnel selon lequel les engagements perpétuels sont prohibés. Ce principe signifie qu'une personne ne doit pas être indéfiniment liée par un contrat. En effet, l'article 148 du Code de travail, encore que le contrat à durée indéterminée peut toujours cesser

[58]Cass. Soc, 5 juill. 2006, n°04-43.213, Bull. civ. V, n°238, JCP S 2006. 1927, note R. Vatinet, JCP E 2006.
[59]L'article 148 du Code de travail, encore que le contrat à durée indéterminée (CDI) peut toujours cesser par la volanté d'une des parties. Cette résiliation est subordonnée par un préavis donné par la partie qui prend initiative de la rupture.
[60]Art.152 du CTC : *« Toute rupture abusive du contrat peut donner lieu à des dommages intérêts. La juridiction compétente constate l'abus par une enquête sur les causes et les circonstances de la rupture du contrat. Les licenciements effectués sans motif légitime, de même que les licenciements motivés par les opinions du travailleur, son activité syndicale, son appartenance ou non à un syndicat déterminé, sont abusifs* ».
[61]Art.153 du CTC : « *Toute rupture du contrat de travail donne lieu au profit du travailleur au règlement des droits légaux. Le salaire et les indemnités doivent être payés dès la cessation du service ou dans un délai maximum de cinq (05) jours* ».

par la volonté de l'une des parties[62]. Cette résiliation est subordonnée par un préavis donné par la partie qui prend l'initiative de la rupture.

Lorsque le salarié démissionnaire ne respecte pas les conditions de préavis contenu dans l'article 151 du code de travail centrafricain. Ceci, nous fait penser à certains employeurs, surtout les patrons des sociétés privées et les particuliers qui emploient des gens, pensent souvent à tort, que le droit du travail ne s'applique pas aux employeurs, ou bien que l'on ne peut parler de contrat que lorsqu'il y'a un écrit, donc ils peuvent licencier leurs salariés selon leur humeur. De même que certains employés pensent à tort qu'ils peuvent, dès qu'ils trouvent mieux ailleurs, la solution est de démissionner sans prévenir leurs employeurs.

Toute rupture du contrat de travail donne droit au travailleur à un règlement des droits légaux[63]. Le salaire et les indemnités doivent être payés dès la cessation du service. Mais lorsqu'un travailleur ayant rompu abusivement un contrat de travail qui s'engage à nouveau contrat, le nouvel employeur est solidairement responsable du dommage causé au précèdent employeur dans les trois (03) cas suivants :

- quand il est démontré qu'il est intervenu dans le débauchage ;
- quand il a embauché un travailleur qu'il savait déjà lié par un contrat de travail ;
- quand il a continué à occuper un travailleur après avoir appris que ce travailleur était lié à un autre employeur par un contrat de travail[64]. Dans ce troisième cas, la responsabilité du nouvel employeur cesse d'exister, si au moment où il a été averti du contrat de travail abusivement rompu par le travailleur, était à l'expiration, soit s'il s'agit de contrat à durée indéterminée, par expiration du préavis ou si un délai de quinze (15) jours s'était écoulé depuis la rupture dudit contrat. Les indemnités prévues pour l'inobservation du préavis ou bénéficient pour la totalité de leur montant du privilège accordé[65].

Si la rupture du contrat de travail est injustifiée par l'une des parties cela ouvre droit aux paiements des droits légaux, pour l'autre partie au contrat, le montant des droits légaux est fixé compte tenu de tous les éléments qui peuvent justifier l'existence et déterminer l'étendue du préjudice causé, notamment : lorsque la responsabilité incombe au travailleur, du préjudice subi par l'employeur en raison de l'inexécution du contrat de travail ; tandis que la responsabilité incombe à l'employeur lorsque, des usages, de la nature des services engagés, de

[62]Soc. 2 juin 1935. D. 1935.p.137.
[63]Art.157du CTC : « Lorsqu'un travailleur ayant rompu abusivement un contrat de travail engage à nouveau ses services, le nouvel employeur est solidairement responsable du dommage causé au précèdent employeur ».
[64]Art.153 du CTC : « Toute rupture du contrat de travail donne lieu au profit du travailleur au règlement des droits légaux. Le salaire et les indemnités doivent être payés dès la cessation du service ou dans un délai maximum de cinq (05) jours ».
[65]Art.158 du CTC : « Les indemnités prévues pour l'inobservation du préavis et bénéficient pour la totalité de leur montant du privilège accordé ».

l'ancienneté, des services, de l'âge du travailleur et des droits acquis à quelque titre que ce soit de la situation familiale du travailleur.

Conclusion

En somme, nous pouvons dire que l'inspection du travail est un service administratif placé sous l'autorité du ministre chargé du travail et de la sécurité sociale , qui a pour mission de garantir la paix sociale par l'amélioration des conditions de vie et de travail, d'une part, et par l'aménagement de bonnes relations professionnelles dans les entreprises, d'autre part. Cette mission comporte plusieurs responsabilités que nous avons développées tout au long de cette étude. Suivant l'évolution et les changements du monde du travail, ces responsabilités deviennent de plus en plus complexes[66]. Pour rester fidèle à elle-même, l'inspection du travail doit recouvrir un caractère dynamique qui lui permet de résoudre les problèmes posés, de répondre aux exigences du milieu, du contexte économique et social.

En République Centrafricaine, l'inspecteur du travail et le tribunal du travail sont les deux organes chargés de régler les conflits survenus entre employeurs et salariés à l'occasion du contrat de travail[67]. De ces deux organes, c'est l'inspection du travail qui est investie d'une mission très importante. Elle assure en effet, un rôle de conseil, de contrôle et de conciliation en vue de la prévention et du règlement des conflits de travail[68]. Elle connait à la fois des conflits individuels et collectifs. Le tribunal du travail quant à lui, n'est compétent que pour concilier et juger les parties à l'occasion d'un conflit individuel de travail. Les conflits de travail que connaissent le plus souvent l'inspection du travail et le tribunal du travail sont de nature individuelle, et concerne beaucoup plus les cas de rupture abusive du fait des employeurs[69]. Mais, dans la réalité beaucoup de salariés sont aussi auteurs de rupture abusive du contrat de travail. Heureusement pour eux, les employeurs par ignorance ou par pitié étant convaincus à l'avance de leur insolvabilité au cas où ils étaient condamnés, ne jugent pas utile de les poursuivre devant l'inspection de travail ou du tribunal du travail. Quant aux conflits collectifs de travail, les affaires que connaissent l'inspection du travail sont moins nombreuses, car les

[66]Art.351 du CTC : « L'Inspecteur du Travail et des Lois Sociales établit un procès-verbal constatant l'accord ou la non-conciliation. Le procès-verbal est approuvé et signé par les parties qui en reçoivent ampliation. En cas de règlement total, le procès-verbal mentionne d'une part, les points sur lesquels l'accord des parties est intervenu et s'il y a lieu, les sommes convenues pour chaque chef de demande et, d'autre part, les chefs de demande dont il a été fait abandon. Dans ces conditions, le règlement à l'amiable du différend est définitif. En cas de règlement ».

[67]Art.345 du CTC : « Les différends individuels ou collectifs du travail sont soumis à la procédure instituée au Présent titre ».

[68]Art.347 du CTC : « La demande de règlement à l'amiable du différend individuel du travail est adressée par écrit à l'Inspection du Travail du ressort ».

[69]Art.348 alinéa 3 du CTC : « Les parties sont tenues de se présenter au jour et à l'heure fixée par la convocation de l'Inspecteur du Travail et des Lois sociales. Les parties peuvent se faire assister ou représenter, pour l'employeur par un responsable des ressources humaines, pour le travailleur par un délégué syndical ou du personnel. Le mandataire doit être en possession d'un écrit qui le désigne à cet effet, et doit jouir d'un pouvoir de décision. Lorsque les circonstances l'exigent, l'Inspecteur du Travail et des Lois sociales peut la présence du mandant ».

contrats de travail étant en cours, et les salariés craignant que la rancœur s'installent entre eux et leurs employeurs préfèrent la plupart du temps régler ces litiges au sein de l'entreprise.

Afin de permettre à l'inspecteur de travail qui a un rôle prépondérant de bien assumer son rôle de contrôle et de conseil, les pouvoirs publics doivent la doter de moyens humains et matériels suffisants[70]. Cela contribuerait à éviter au maximum les conflits de travail et préserver ainsi les emplois, car l'emploi est source de stabilité sociale. Ils doivent par ailleurs songer à réformer le Code du travail qui date de 2009 pour l'adapter aux réalités et les manques de publication de l'Acte Uniforme portant droit du travail constituent une entrave à la réalité actuelle**.**

En ce qui concerne les irrégularités relatives aux effets du contrat de travail, il y'a l'inadaptation des conventions collectives et la réalité sociale des Etats parties, ce qui entraîne le paiement des salaires de misère sans repère temporel, le refus d'accorder des congés, le dépassement du volume horaire, l'inexistence des conditions de travail propices. Il en va de même au moment de la rupture de la relation professionnelle, en raison des licenciements abusifs, devant entraîner plusieurs procès entre les salariés et les employeurs. Cependant en cas de condamnation par les tribunaux, non seulement les droits des salariés sont mal payés, il existe de nombreuses difficultés pour les recouvrer en dépit d'une harmonisation effectuée en droit OHADA sur le recouvrement qui certes constitue un progrès, mais s'avère encore insuffisante. Dans ces conditions, les employeurs peuvent encore profiter de la naïveté des salariés et de la crise d'autorité des Etats membres pour le non-respect de leurs droits collectifs.

[70]Art.350 du CTC : « L'Inspecteur du Travail et des Lois sociales procède à un échange de vues sur l'objet du litige. Il cherche à concilier les parties sur la base des normes fixées par la loi, la réglementation, les conventions collectives, les accords collectifs d'établissement et le contrat individuel de travail ».

Le viol de guerre en République centrafricaine : quand le corps de la femme devient un champ de bataille

War rape in the central african republic: when a woman's body becomes a battlefield

Par :

Evodie KOBANGUE NGOULEGUE

Doctorante en Droit à Ecole Doctorale des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Bangui

(République Centrafricaine)

evodiekobangue@yahoo.fr

Résumé :

Le droit des conflits armés repose en principe sur la distinction entre population civile et militaire. Pourtant en République Centrafricaine, la pratique révèle une réalité inverse. La guerre s'est déplacée vers les espaces civils, transformant les populations non combattantes en cibles stratégiques. Au cours de ces conflits, on assiste à une extension du champ de bataille ; le front n'est plus seulement géographique, il devient biologique et psychologique.

Le présent article met en exergue la mutation du viol dans les conflits en République Centrafricaine, passant d'un crime collatéral à l'instrumentalisation du corps de la femme par les différents groupes armés. En période de conflit armé, le viol de la femme n'est pas une simple pulsion sexuelle isolée. Le droit international moderne a opéré une révolution en reconnaissant ces actes comme des stratégies délibérées de déstructuration sociale.

Alors que le corps des femmes reste de véritables champs de bataille, le pays tente d'apporter une réponse judiciaire inédite en créant de nouvelles institutions pour lutter contre l'impunité bien que celles-ci devront surmonter quelques obstacles pour réussir cette lutte.

A travers l'analyse de l'instrumentalisation du corps de la femme, l'exploration des conséquences des viols de guerre a exigé une réponse du système judiciaire centrafricain pour lutter contre l'impunité. Toutefois, l'efficacité de la justice est remise en cause surtout compte tenu des défis de l'impunité persistante et au besoin de réparation pour les victimes.

Mots-clés : République Centrafricaine, femmes, viol de guerre, crime contre l'humanité, Cour Pénale Spéciale.

Abstract:

The law of armed conflict is, in principle, based on the distinction between the civilian and military populations. Yet in the Central African Republic, practice reveals the opposite reality. The war has shifted into civilian areas, turning non-combatant populations into strategic targets. During these conflicts, we are witnessing an expansion of the battlefield; the front line is no longer merely geographical, but has become biological and psychological.

This article highlights the transformation of rape in conflicts in the Central African Republic,

shifting from a collateral crime to the instrumentalisation of women's bodies by various armed groups. In times of armed conflict, the rape of women is no longer a mere isolated sexual impulse. Modern international law has brought about a revolution by recognising these acts as deliberate strategies of social destruction.

Whilst women's bodies remain veritable battlefields, the country is attempting to provide an unprecedented judicial response by creating new institutions to combat impunity, although these will have to overcome a number of obstacles to succeed in this struggle.

Through an analysis of the instrumentalisation of women's bodies, the exploration of the consequences of war rape has demanded a response from the Central African judicial system to combat impunity. However, the effectiveness of the justice system is called into question, particularly given the challenges of persistent impunity and the need for reparations for victims.

Keywords: Central African Republic, women, war rape, crime against humanity, Special Criminal Court.

Introduction

Pendant plusieurs décennies, la République Centrafricaine (ci-après « RCA ») est plongée dans des cycles chroniques de recompositions politico-militaires. L'histoire des conflits de l'époque contemporaine montre bien que les violences sexuelles ont toujours existé dans les conflits et les zones de combats étaient dans la mesure du possible limitées au champ de bataille et éloignées des populations civiles. Or aujourd'hui, on assiste à une forte urbanisation des conflits. Non seulement ces conflits se déploient sur un espace géographique, mais s'inscrivent aussi, avec une violence méthodique, sur le corps des femmes. L'humanité sera ainsi confrontée à une nouvelle forme de cruauté insoupçonnée. C'est ce qu'indiquent les rapports du Conseil de sécurité des Nations-Unies et des organisations de défense des droits de l'Homme[1] qui s'accordent à dire qu' en RCA, le viol de guerre n'est pas le sous-produit accidentel mais une technologie de pouvoir hautement rationalisée. Autrement dit le viol a été utilisé de manière transversale par presque toutes les parties au conflit pour détruire le tissu social et asseoir des dominations territoriales. Dès lors, le corps féminin subit une mutation sémantique et politique car il cesse d'appartenir à la sphère de l'intime pour devenir un véritable « champ de bataille ».

Le concept de « corps comme champ de bataille » désigne l'utilisation délibérée de l'intimité des femmes pour dégrader l'identité collective de l'adversaire[2]. Violer le corps de la femme, c'est conquérir, souiller et détruire le territoire adverse par procuration.

Face à l'instrumentalisation des corps une réponse judiciaire a été formulée tant par les instruments juridiques internationaux et nationaux. Le viol de guerre bénéficie aujourd'hui d'une qualification autonome en droit international. Selon les dispositions des articles 7 et 8 du Statut de Rome, il est constitutif d'un crime de guerre[3], ou d'un crime contre l'humanité lorsqu'il revêt un caractère systématique. En RCA, l'institutionnalisation de la Cour Pénale Spéciale constitue un levier important de lutte contre l'impunité.

En dépit de la prolifération des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifié par la RCA et l'existence d'une juridiction hybride à Bangui, les conflits continuent de transformer le corps des femmes en prolongement du champ de bataille. L'enjeu de cette étude est d'analyser le paradoxe entre l'existence d'un cadre juridique robuste

[1] Voir Human Rights Watch (ci-après « HRW »), « Ils disaient que nous étions leurs esclaves » : violences sexuelles commises par des groupes armés en RCA, 5 octobre 2017. Voir aussi, Amnesty International, République Centrafricaine, Rapport annuel 2026, du 21 avril 2026.

[2] NAHOUM-GRAPPE V., « La culture contemporaine du viol. Mise en scène, signe de domination, arme en temps de guerre », Communications, vol. 104, n° 1, 2019, p. 165.

[3] Voir Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, 17 juillet 1998, 2187 RTNU 3 (entré en vigueur le 1er juillet 2002), art. 7-8.

protecteur et la réalité d'une impunité. Dès lors, il est intéressant de se demander comment le système juridique centrafricain tente de répondre à ce crime face à une impunité persistante ?

La réponse à cette question exige une analyse du recours au viol comme mode opératoire en Centrafrique (I) avant de voir la réponse judiciaire apportée à ce fléau (II).

I- LE RECOURS AU VIOL COMME MODE OPERATOIRE DANS LES CONFLITS ARMES CENTRAFRICAINS

Pendant le conflit armé, lorsque les forces ou groupes armées recourent au viol pour torturer, blesser, extraire des informations, faire fuir, intimider, punir ou détruire une communauté, l'on parle là du viol comme arme, une méthode, une stratégie de guerre[4] (A). Plus qu'une simple pulsion sexuelle, le viol en tant qu'arme de guerre répond à des objectifs bien définis. Le viol de guerre a la caractéristique d'être organisé, commandité avec pour vocation d'être général. Quoi qu'il en soit, ses conséquences sont dévastatrices non seulement pour la victime elle-même, mais aussi pour l'ensemble de sa communauté (B).

A- De l'acte isolé à une stratégie de guerre dans les conflits armés en Centrafrique

Le viol comme « arme » ou « méthode » de guerre s'entend: « *du* [recours] *systématique du viol par un groupe armé sur une population civile* » Il n'est plus question ici d'un « à côté de la guerre »[5] mais plutôt d'une technique destinée à détruire la population ennemie. Avant sa perpétration, le viol est déjà une arme quand il est utilisé comme une menace.

Le recours au viol comme stratégie pour atteindre des objectifs politico-militaires dans le cadre d'un conflit armé est un phénomène dont l'histoire « *est aussi longue que la guerre elle-même*»[6]. A la différence du viol de droit commun, le viol en tant qu'arme de guerre répond à des objectifs déterminés de domination et de puissance. Sa finalité est plutôt politique et militaire et non à de simples pulsions sexuelles[7]. Il est donc nécessairement organisé, commandité, institutionnalisé et a vocation à être général puisque susceptible de viser toute une communauté.

La notion de viol comme arme de guerre ne désigne rien de plus qu'un crime contre l'humanité explicitement reconnu comme *« systématique ou généralisé »*[8], et non pas considéré comme un simple effet secondaire des conflits armés. Selon le Tribunal Pénal pour le Rwanda

---

[4] BETTATI M., *Droit humanitaire*, Paris, Dalloz, 2012, p. 194.

[5] L'agresseur peut retirer du plaisir des rapports sexuels imposés mais le mobile principal est généralement l'affirmation d'un pouvoir et d'une domination sur la victime.

[6] BAAZ E. / STERN M., *Sexual violence as a weapon of war? Perceptions, Prescriptions, Problems in the Congo and Beyond*, Londres / New York, Zed Books, 2013, p. 1-2.

[7] *France Culture,* « Le viol comme arme de guerre », émission *La Grande Table*, produite par Olivia Gesbert, diffusée le 7 décembre 2017, disponible sur www.radiofrance.fr/franceculture.

[8] Voir Statut du TPIR, Rés. 955 (1994) du Conseil se Sécurité des Nations-Unies, 8 novembre 1994, doc. S/RES/995 (1994), art. 3 ; Voir aussi, art. 7 du Statut de Rome, *op.cit*.

(ci-après « TPIR »), la systématisation tient à l'organisation de l'acte selon *« une espèce de plan ou de politique préconçus »*[9]. Le caractère généralisé *« résulte du fait que l'acte présente un caractère massif, fréquent, et que, mené collectivement, il revêt une gravité considérable et est dirigé contre une multiplicité de victimes »*[10]. Loin d'être un incident, le viol est une méthode de combat qui répond à des critères juridiques spécifiques. Pour que le viol soit considéré comme arme de guerre, il faut l'existence d'un élément matériel et l'élément intentionnel.

L'élément matériel du viol comme arme de guerre renvoie à l'existence effective des actes. Les viols commis lors des conflits armés en Centrafrique ne sont pas des actes isolés des soldats indisciplinés mais une pratique qui répond aux critères stricts des incriminations internationales. En RCA, ces violences ont la particularité d'être généralisées et systématique. Selon les rapports de la Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en République Centrafricaine (ci-après « MINUSCA »), environ 10.000 cas de violences basées sur le genre sont signalées annuellement bien que ce chiffre soit largement sous-estimé en raison du silence des victimes.

En RCA, le viol est devenu une arme de terreur lors des conflits. En effet, depuis 2012, les groupes armés notamment la coalition Séléka et Anti-balaka, ont recours systématique au viol dans le but d'humilier les communautés et de faire asseoir leur contrôle sur les territoires occupés. Souvent, la peur d'être violé est plus grande que les balles pour pousser une population à fuir C'est à ce niveau que le viol devient une arme de conquête territoriale. Selon le rapport de *HRW*, entre 2013 et 2017, environ 350 cas de viol et d'esclavage sexuel commis par des groupes armés notamment la coalition Séléka et les Anti-Balaka sont documentés. Ces groupes armés utilisaient le viol en représailles pour punir, et terroriser les femmes et les filles.[11] Ce chiffre a triplé entre 2020 et 2024 dans certaines régions du pays. L'intention n'est pas le plaisir de l'agresseur, mais réside dans la finalité politique de l'agression. Le message envoyé est celui de la soumission totale de la communauté adverse.

Longtemps considéré comme crime contre l'honneur visant plus la communauté que la victime elle-même, le viol est aujourd'hui appréhendé par le droit international pénal, comme une infraction autonome spécifiquement faite à la victime elle-même.

Sur le plan législatif centrafricain, le viol revêt une double qualification. Selon l'article 153 du Code pénal centrafricain, le viol est qualifié de crime contre l'humanité lorsqu'il s'inscrit dans « *une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population*

[9] TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, Affaire n° ICTR-96-4-T, Jugement, 2 septembre 1998, par. 580.
[10] *Ibid.*
[11] HRW, « Ils disaient que nous étions leurs esclaves », *op.cit*.

civile »[12]. Ces dispositions renvoient à l'article 7 du Statut de Rome qui met en avant la dimension de l'acte dépassant la simple agression sexuelle pour devenir un outil politique de terreur.

Par ailleurs, lorsque le viol est commis dans le cadre d'un conflit armé et rattaché à celui-ci, il est qualifié de crime de guerre. En RCA, la lutte contre l'impunité des violences sexuelles en période de conflit a franchi une étape historique lorsque la Cour Pénale Spéciale a expressément retenu la qualification de crime de guerre par viol à l'encontre d'un chef militaire en juillet 2023[13].

Au-delà de l'élément matériel susmentionné, il faut l'existence d'un élément moral (*ou mens rea*) pour que le viol soit considéré de crime international. En RCA, le viol dépasse une simple pulsion sexuelle pour devenir un instrument de génocide social[14]. Plutôt que satisfaire une pulsion sexuelle, le viol vise l'humiliation, l'anéantissement moral et social voir la destruction du camp adverse. Dans une société patriarcale comme la RCA où la culture de l'honneur surtout de la sexualité féminine est rattachée d'une grande valeur, violer publiquement une femme, c'est s'attaquer au pivot de la cellule familiale et communautaire, c'est humilier l'adversaire masculin, jugé incapable de protéger les siennes. Sur le plan juridique, cela peut être interprété comme une volonté de persécution d'un groupe spécifique, une volonté délibérée de détruire l'adversaire en s'attaquant au corps des femmes, un critère essentiel du crime contre l'humanité. Aussi, l'arsenal des violences sexuelles ne relève pas de l'opportunisme militaire ; l'usage du viol pour altérer la composition démographique d'une communauté à travers la pratique de grossesse forcée s'inscrit pleinement dans une logique de destruction biologique du groupe visé[15]. Le viol de guerre engendre de graves conséquences s'inscrivant dans la durée.

B- Des conséquences dévastatrices des viols de guerre en RCA

Le viol comme arme de guerre souvent d'une brutalité extrême s'accompagne des conséquences irréversibles pour la victime[16]. En plus d'être un crime sexuel, le viol de guerre en RCA est une tentative d'effacement de la personne. Lorsque les victimes subissent un viol

[12] Voir article 153, Loi n° 10.001 du 06 janvier 2010 portant du Code pénal centrafricain, Journal officiel de la RCA, Ed spéciale, 15 janvier 2010.
[13] CPS, *Le Parquet spécial c. Issa Sallet Adoum Mahamat Tahir et Yaouba Ousmane*, Arrêt n° 001/2022, (Chambre d'appel), sur les mesures de réparation, 20 juillet 2023.
[14] MACKINNON C. A., « Crimes de guerre, crimes contre l'humanité : le viol comme génocide », *In Are Women Human ? and Other International Dialogues*, Harvard University Press, 2006, p.165-172. Voir aussi, NAHOUM-GRAPPE V., « L'usage politique du viol : la purification etnique », *In* Françoise Héritier (dir.), *De la violence II*, Paris, Odile Jacob, 1999, p. 125-142.
[15] Voir l'art. 7, par. 2, f) du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale (ci-après « CPI »). Voir aussi TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu op.cit*. par. 507-508 sur l'assimilation de ces actes au crime de génocide.
[16] DUPIERRIEUX A., « Quand le viol devient arme de guerre : étude historico-stratégique du viol et des autres formes de violences sexuelles comme arme de guerre », Bruxelles, Oxfam-Solidarité, 2009, p. 5.

collectif,[17], cela provoque très souvent des blessures mortelles. Le viol provoque l'infertilité, la frigidité ou un dysfonctionnement sexuel allant jusqu'à l'insatisfaction sexuelle suite à l'acte[18]. Aussi, le viol devient une condamnation à long terme surtout dans un pays comme la RCA où le système sanitaire est défaillant. La difficulté d'accès aux kits de protection contre les maladies sexuellement transmissibles (comme le VIH) ou à l'avortement médicalisé transforme le corps en une prison de douleur et de maladies chroniques. En transmettant délibérément le VIH aux femmes, les combattants inoculent une maladie mortelle au cœur de la communauté, faisant du corps de la victime un vecteur de propagation secondaire au sein de sa propre famille.

Par ailleurs, le cas des enfants issus du viol mérite une attention particulière. En effet, plusieurs victimes ont eu des bébés suite au viol et se retrouvent confrontées à la difficile tâche d'élever un enfant né de la violence[19]. Cet « *enfant du mauvais souvenir* »[20] a une naissance et une vie préjudiciables. Dans une société fortement structurée par l'appartenance communautaire et la filiation, imposer la naissance d'un enfant du bourreau revient à polluer symboliquement la descendance du groupe adverse. En effet, l'enfant qui nait d'un viol ou d'une grossesse ou insémination forcées est pour sa mère et toute sa communauté « *le mémorial vivant de l'agression* » qui, leur a été infligée[21]. Le corps de la femme devient ainsi le pivot par lequel la faction armée s'arroge le droit souverain de décider qui peut naître, de qui, et dans quelles conditions. Cette situation a amené la communauté internationale à soulever le débat sur la problématique d'avortement. En effet, aux vues des conséquences que subissent les femmes victimes de viol ou les enfants nés du viol, doit-on légaliser l'avortement ?[22] À cette question, deux idées se sont affrontées. Pour les prohibitionnistes, l'avortement est dans toute sa forme un crime car, Dieu seul est l'auteur exclusif et le maître de la vie. Quant aux pro-avortements, ils, soutiennent la légalisation de l'avortement à travers ces interrogations: « *faut-il laisser naître un enfant dont on sait qu'il est condamné à ne pas être aimé, à être le mémorial du malheur ? Conçu dans le crime, un tel enfant est-il issu de la volonté de Dieu ? Ne vaut-il pas mieux briser et effacer une histoire de haine, et ainsi donner la chance à une femme de se*

[17] Voir HRW, « Les soldats violent, les commandants ferment les yeux » : violences sexuelles et réforme militaire en République Démocratique du Congo, juillet 2009, p. 21.
[18] KARUME J., *Violences sexuelles, régime juridique et limites à la répression de ces crimes en République Démocratique du Congo*, Torino, L'Harmattan, 2012, p. 39 - 40.
[19] HRW, « Les soldats violent, les commandants ferment les yeux : violences sexuelles et réforme militaire en République Démocratique du Congo », primtemps 2006, p. 32.
[20] GUENIVET K., « Femmes, les nouveaux champs de bataille », *in Quasimodo* n° 9, *Corps en guerre. Imaginaires, idéologies, destructions*, Tome 2, Montpellier, printemps 2006, p. 211.
[21] BIRUKA I., *La protection de la femme et de l'enfant dans les conflits armés en Afrique,* Paris, l'Harmattan 2006, 500, p. 43.
[22] *Ibid.*, p. 112.

refaire une vie normale après avoir subi tant de souffrances ? ». Le Droit International des Droits de l'Homme est claire à ce sujet. Cette branche du droit autorise l'avortement médicalisé en faveur des femmes victimes d'agression sexuelle, de viol, d'inceste et lorsque la grossesse met en danger la santé mentale et physique de la mère, ou la vie de la mère ou du fœtus[23].

Nonobstant les blessures physiques, la victime est également confrontée aux retombées psychologiques très importantes liées à la stigmatisation. La perte de l'estime de soi et le sentiment de souillure sont exacerbés par le caractère public ou collectif du viol, souvent utilisé par les rebelles en RCA pour maximiser l'humiliation. Certaines victimes développent les symptômes de dépression sévères pouvant aller de l'isolement jusqu'à l'autodestruction et le suicide. Celles-ci peuvent plonger dans de sentiments de profonde anxiété, de honte, de colère et de peur.

Au-delà des conséquences directes profondes et bouleversantes pour les femmes et les filles, le viol a d'autres impacts, plus spécifiques, qui sont d'ordre communautaire. C'est ici qu'il devient une arme de guerre efficace car il ne tue pas les gens, il tue les relations entre elles[24]. En brisant la femme, on détruit la famille ; en détruisant la famille, on anéantit la structure même du village et de la communauté. Le viol s'inscrit de ce fait dans une temporalité longue à travers l'altération démographique du fait que les groupes armés y recourent pour modifier à long terme la population ennemie.

À cela s'ajoutent les conséquences économiques très étendues. Les femmes centrafricaines étant les moteurs du petit commerce et de l'agriculture vivrière, n'osent plus aller au champ par peur du traumatisme subi, cela conduit à la disparition de source de revenus et de nourriture pour la communauté tout entière. Aussi la peur du viol systématique étant l'un des motifs de l'exode des populations, vide des régions entières de leurs forces vives. En s'attaquant au corps des femmes en RCA, c'est atteindre le cœur de la résilience communautaire. Le champ de bataille s'étend ainsi des tissus biologiques de la victime aux fondations mêmes de la société centrafricaine. Décidemment, le viol ne détruit pas seulement la victime, il brise définitivement son statut social. Les impacts de viol sur la victime et la communauté étant sans appel, il convient désormais d'interroger la capacité du droit à transformer ce « champ de bataille » en un espace de droit.

---

[23] Voir Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo), adopté le 11 juillet 2003, entrée en vigueur le 25 novembre 2005, art. 14, par. 2. Voir aussi le Protocole additionnel de la SADC sur le « genre et développement », adopté le 17 août 2008 (révisé en 2016). Cet instrument impose aux États membres, la prise en charge complète des survivants des délits sexuels, notamment, le droit d'interrompre une grossesse résultant d'un délit sexuel.

[24] Dr Denis MUKWEGE prix Nobel de la Paix 2018, soutient que l'objectif n'est pas l'homicide physique, mais la « mort sociétale ».

II-LA REPONSE DU DROIT CENTRAFRICAIN FACE AU VIOL DE GUERRE

Eu égard à l'instrumentalisation des corps des femmes, la réponse judiciaire constitue le levier central du rétablissement de l'Etat de droit. S'il est vrai que la RCA ait intégré les exigences internationales qui incriminent le viol comme crime international dans son cadre juridique, l'opérationnalisation de cette codification se heurte à l'épreuve d'un conflit prolongé. Cette partie analyse de manière critique les mécanisme de lutter contre l'impunité des viols de guerre (A) tout en mettant en exergue les obstacles qui menacent d'asphyxier la lutte contre l'impunité (B).

A- Des mécanismes innovants de lutte contre l'impunité de viol de guerre en RCA

A la différence des systèmes judiciaires dans d'autres pays, la RCA se distingue par la coexistence ou encore la superposition de plusieurs niveaux se juridictions pour faire face aux viols de guerre. L'impuissance de la justice classique face à l'ampleur des crimes de masse a nécessité l'institution d'un mécanisme de justice transitionnelle[25] capable d'appréhender le caractère complexe du viol de guerre qui est par nature un crime collectif et organisé. C'est ici que l'existence d'une juridiction spéciale à savoir la Cour Pénale Spéciale est primordiale. L'enjeu consiste à passer d'un droit théorique à une justice tangible.

La Cour Pénale Spéciale à Bangui représente une innovation majeure dans l'architecture de la justice transitionnelle mondiale. Cette institution est un modèle d'hybridation juridique unique créée par la loi organique n°15.003 du 3 juin 2015. Elle est le fruit d'un mémorandum d´entente conclu en 2014 entre la MINUSCA [26] et le gouvernement de transition. Elle constitue une expérience judiciaire inédite ayant un caractère hybride car composée des juges internationaux et nationaux. Intégrée au système judiciaire centrafricain tout en appliquant le droit international, son champ d'action est strictement délimité.

En effet, la Cour Pénale Spéciale a pour compétence d' enquêter, d'instruire et de juger les violations graves des droits de l'Homme et du droit international humanitaire notamment le crime de génocide, crimes contre l'humanité et les crimes de guerre commis sur le territoire centrafricain depuis janvier 2003. Cette date correspond à la période de rupture majeure marquée par le coup d'Etat de l'ex Président centrafricain François BOZIZE, englobant ainsi

[25] Voir Organisation des Nations Unies, *Rétablissement de la paix et justice transitionnelle dans les sociétés en situation de conflit ou d'après-conflit*, Rapport du Secrétaire général, Doc. Off. ONU. S/2004/616, 23 août 2004, p. 4, par 8. La justice transitionnelle est l'ensemble des mesures judiciaires et non judiciaires utilisées par un pays pour faire face aux violations massives des droits de l'homme commises lors d'un conflit armé ou sous un régime dictatorial.

[26] RCA/ONU, *Mémorandum d´entente entre la mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine et le Gouvernement de la République centrafricaine*, 7 août 2014 [en ligne] https:// www.fidh.org/IMG/pdf/mou_minusca_-_rca_concernant_la_cps.pdf (consulté le 21 avril 2021).

les vagues successives de violences commises par les groupes armés. La Cour Pénale Spéciale s'attaque à une catégorie d'individus bien déterminée. Elle vise prioritairement les hauts dirigeants et les auteurs intellectuels des crimes sexuels.

La Cour Pénale Spéciale permet de remédier à l' « impunité quasi totale » qui caractérise le conflit centrafricain et à empêcher la commission de nouveaux crimes graves envers la population désormais prise pour cible de façon « routinière »[27]. Elle a la primauté sur les juridictions nationales ordinaires du pays, c'est-à-dire que la Cour Pénale Spéciale a la priorité pour sélectionner et juger les affaires, mais les tribunaux ordinaires peuvent toujours juger les cas restants de crimes internationaux[28]. Cette compétence exclusive est une garantie pour que les auteurs de violences sexuelles de masse ne bénéficient pas de protections locales ou politiques. L'innovation la plus majeur de la Cour Pénale Spéciale est la mise en place des mécanismes de participation des victimes, leur permettant de se constituer parties civiles et de témoigner dans un cadre sécurisé. Cela est une avancée majeure pour que le champ de bataille redevienne un espace de parole et de reconnaissance légale. S'il est vrai que la CPI reste la juridiction de dernier recours, la Cour Pénale Spéciale gère le « créneau intermédiaire en jugeant les criminels de rang intermédiaire et supérieur que la CPI ne peut poursuivre par manque de temps et de moyens »[29].

Contrairement aux juridictions classiques qui exigent souvent une matérialité physique immédiate difficile à prouver après plusieurs années, la Cour Pénale Spéciale développé des indicateurs spécifiques en priorisant les viols commis de manière répétée, collective ou publique. Sur le plan jurisprudentiel, la Cour Pénale Spéciale a eu à connaître les affaires se rapportant aux violations graves des droits de l'Homme en condamnant six chefs rebelles. Dans l'affaire historique de Koundjili et Lemouna, opposant le Parquet spécial à trois membres du groupe armé des 3R (Issa Sallet Adoum, Yaouba Ousmane et Mahamat Tahir)[30], les juges ont retenu la culpabilité des mis en cause pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Aussi, dans l'affaire dite « Ndélé 2 »[31], la Cour Pénale Spéciale a condamné six ex-membres du Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique à des peines de 18 à 25 ans de réclusion pour

[27] HRW, « En quête de justice » : La Cour Pénale Spéciale, une opportunité nouvelle pour les victimes en RCA, 17 mai 2018, p. 25 disponible sur www.hrw.org/fr/report/2018/05/17/looking-justice/special-criminal-court-new-opportunity-victims-central-africain (consulté le 21 janvier 2026). Le manque de responsabilité lorsque des crimes graves sont commis a conduit à de nouvelles attaques de représailles de la part d'un groupe contre l'autre, intensifiant la violence et creusant le fossé sectaire.

[28] Loi organique, n° 15.003 du 3 juin 2015 portant création, organisation et fonctionnement de la Cour Pénale Spéciale, *Journal officiel de la RCA*, arts. 3, 36.

[29] Loi portant création, organisation et fonctionnement de la Cour Pénale Spéciale, *op.cit.,* art. 37

[30] CPS, *Le Parquet spécial c. Issa Sallet Adoum, Yaouba Ousmane et Mahamat Tahir*, Jugement n°003-2022 (Première section de la Chambre d'assises), du 31 octobre 2022, pp. 45-48.

[31] CPS, *Le Parquet spécial c. Amat Younouss, Abdramane Seleman et autres* 'Affaire dite (« Ndélé 2 »), Jugement n° 39-S1-2025 (Première section de la Chambre d'assises) sur l'action publiqe, 19 juin 2025.

crime contre l'humanité commis en mars 2020. En qualifiant ces actes comme des éléments constituants les crimes internationaux et non pas comme de simples infractions de droit commun, la Cour Pénale Spéciale fait ressortir le crime sexuel de la sphère privée pour le replacer au cœur du droit international pénal.

Par ailleurs, l'efficience de la Cour Pénale Spéciale dans la poursuite des crimes sexuels est tributaire de l'action en amont des unités spécialisées nationales. C'est précisément là qu'intervient l'Unité Mixte d'Intervention Rapide et de Répression (ci-après « UMIRR »). Cette unité s'impose comme le premier rempart de lutte contre les violences sexuelles en RCA. Elle est créée par décret n°15/007 du 08 janvier 2015 et regroupe des policiers et des gendarmes. Sa mission principale est de recueillir les plaintes, de mener les enquêtes préliminaires et de constater les infractions se rapportant aux violences sexuelles. Spécifiquement formés pour mener des auditions adaptées aux traumatismes et sécuriser les preuves médico-légales, ses agents travaillent en collaboration avec l'Unité Spéciale de Police Judiciaire de la Cour Pénale Spéciale. L'UMIRR permet ainsi de faire remonter les dossiers de violences sexuelles directement de la brousse vers les bureaux des magistrats de haut niveau, tout en orientant immédiatement les victimes vers une prise en charge médicale d'urgence et un soutien psychologique indispensable. Elle est dotée de protocoles spécifiques à travers la gratuité des actes et travaille en amont avec les structures médicales pour la délivrance rapide des certificats médicaux, élément indispensable qui sera intégré au dossier judiciaire.

Toutefois, son absence dans les zones de conflit où le viol est utilisé comme arme de guerre, laisse un vide juridictionnel total. Aussi, étant dépourvue de pouvoir de jugement, ses enquêtes sont classées sans suite si la chaîne judiciaire en aval est paralysée ; ce qui alimente le sentiment d'impunité. Derrière l'exploit de la Cour Pénale Spéciale et des efforts de l'UMIRR se cache une réalité plus sombre. L'appareil judiciaire en RCA fait face à des obstacles systémiques profonds qui fragilisent l'application réelle du droit.

B- Des entraves considérables à l'effectivité de la poursuite

Nonobstant les avancées institutionnelles et jurisprudentielles de la lutte contre l'impunité des crimes de viol, la mise en œuvre de la justice se heurte encore à des barrières structurelles majeures. En effet, la Cour Pénale Spéciale reste concentrée à Bangui, alors qu'une part importante des viols de masse continue d'être commise à l'intérieur du pays. Cet éloignement géographique constitue un obstacle pour les victimes d'accéder à la justice. Aussi la dépendance de la Cour Pénale Spéciale au soutien logistique et sécuritaire de la MINUSCA pour accéder aux zones des conflits rend difficile la collecte des preuves et des témoignages.

Par ailleurs, la non-exécution des mandats d'arrêt constitue un frein dans la poursuite. En effet, des responsables des groupes armés bien que visés par des mandats d'arrêt de la Cour Pénale Spéciale continuent de circuler librement et occupent toujours des postes d'influence ou bénéficient de protections au sein de factions armées non encore désarmées. L'incapacité de la force publique centrafricaine pour procéder aux arrestations rend impuissante la Cour Pénale Spéciale vis-vis supérieurs hiérarchiques des groupes armés. Aussi, l'absence des mesures de protection des témoins alimente l'impunité. Car la justice ne sert à rien si, après témoignage, la femme est bannie de sa communauté.

La Cour Pénale Spéciale pilier de lutte contre l'impunité, est aujourd'hui confrontée à une menace existentielle[32] car lourdement hypothéquée par une crise budgétaire sans précédent. En effet, les tribunaux d'exception et les unités de police ne disposent pas d'un budget étatique autonome. Ceux-ci dépendent essentiellement des contributions volontaires des bailleurs de fonds internationaux (tels que les Etats-Unis, l'Union européenne). Suite au désengagement de certains partenaires internationaux, son financement est critiqué, faisant peser une menace imminente de fermeture. En effet, le glissement des priorités géopolitiques mondiales a provoqué un tarissement progressif des lignes de crédit allouées à la justice transitionnelle en Afrique subsaharienne. Un tel arrêt des activités constituerait un revers catastrophique pour les victimes laissant des milliers de dossiers se rapportant aux viols sans suite car l'instruction des crimes sexuels exige des protocoles stricts de sécurisation et d'anonymat pour éviter les représailles communautaires. Sans budget, l'Institution ne peut plus garantir ces dispositifs de protection de victime. Aussi l'absence de renouvellement des contrats des experts nationaux et internationaux rend faible l'efficacité de la Cour à mener des interrogatoires en respectant l'état de traumatisme dans lequel se trouvent les victimes. De ce fait, l'éventuelle fermeture de la Cour s'avère dangereuse à deux niveaux. Premièrement, en fermant ses portes, la Cour Pénale Spéciale abandonnerait des milliers des victimes de violences sexuelles en plein processus judiciaire. Le faisant, la victime sera privée de son droit à la vérité et à la réparation. Deuxièmement la fermeture de la Cour Pénale Spéciale enverra un signal d'impunité absolue. C'est pourquoi, la pérennisation de la Cour Pénale Spéciale ou le transfert de ses compétences vers les cours d'assises ordinaires nationales, elles-mêmes en proie à de lourdes difficultés budgétaires, constitue un enjeu majeur.

De l'autre côté, le manque des moyens logistiques limite la capacité des enquêteurs de l'UMIRR à se déplacer hors de la capitale pour recueillir les plaintes dans les zones reculées.

[32] Amnesty International, Déclaration publique, La Cour Pénale Spéciale de la RCA risque de fermer en 2026, Index : AFR 19/2026, 11 février 2026.

Par ailleurs, le système l'égal en RCA ignore souvent les réalités économiques des victimes de viols. S'il est vrai que le dépôt de plainte est théoriquement gratuit, les frais annexes tels que les frais de transport mettent souvent la victime dans l'incapacité d'ester en justice. Aussi, hormis le système juridique étatique, certains États africains telle que la RCA ont conservé le droit coutumier précolonial. Les chefs traditionnels sont parfois appelés à être arbitre dans un conflit entre deux parties. Cette réalité africaine fait partie du dynamisme juridico-culturel des pays africains. En RCA, la lenteur des tribunaux officiels, les chefs coutumiers imposent souvent des arrangements à l'amiable. Il suffit du pardon de la victime pour mettre fin aux poursuites pénales. Ces arrangements aboutissent souvent au versement d'une dot, d'une compensation financière à la famille de la victime ou même par le mariage post-viol de la victime avec l'auteur présumé. Ce qui constitue une violation supplémentaire des droits fondamentaux de la victime. C'est ce qu'a dénoncé les organisations de lutte pour les droits de la personne, qui estiment que le « *pardon coutumier* » *est utilisé pour régler les conflits considérés comme mineurs parmi lesquels figurent les vols, les incivilités, les adultères et aussi les viols dans les communautés* »[33]. Effectivement, les tribunaux centrafricains enregistrent qu'occasionnellement des plaintes relatives aux crimes sexospécifiques, notamment sexuels, puisque le pardon coutumier semble être privilégié. Il n'est pas question ici de questionner la vertu du pardon, mais plutôt la place qui doit être accordée à ce pardon dans la procédure pénale, et principalement lorsque le crime commis est un crime sexuel. Le risque évident de mettre fin à toute poursuite pénale si ledit crime est pardonné par la victime est multiple. Admettre le pardon comme cause d'extinction de l'action pénale peut donc placer les victimes de violences sexuelles dans une situation particulièrement vulnérable dans laquelle elles risquent d'être poussées par leur entourage à pardonner leur agresseur pour étouffer l'affaire. Si le choix de la victime devrait être central dans toute procédure, il est également important pour la survie de la justice et le bien-être de toute la société que les crimes ne restent pas impunis ; dans ce cas, il est essentiel que les procureurs puissent poursuivre l'action pénale lorsqu'une infraction sexuelle a été commise, et ce malgré le pardon de cette dernière. Car la majorité des systèmes de droit coutumier minimisent les punitions pour les violences sexuelles ou négligent la protection des victimes de viol.

Il faut noter que la finalité de la justice pénale ne saurait se limiter à la condamnation des bourreaux mais plutôt à la restauration de la dignité des victimes. Mais en RCA, l'octroi et

[33] SANGARÉ, M., « Genre et reconstruction du lien social dans un contexte post-crise : une illustration des organisations féminines dans des milieux ruraux de l'Ouest de la Côte d'Ivoire », 2016, vol.5, n°1, *European Journal of Business and Social Science*, p.1-23.

l'exécution des réparations des viols de guerre restent une chimère. Le principal obstacle du droit à la réparation réside dans l'insolvabilité systémique des chefs de guerre condamnés. En absence de fonds propres saisissables, les décisions de justice demeurent lettre morte. A ce jour, seule une infime minorité de victime a reçu des réparations ordonnées par la justice. Cette impasse nécessite l'opéralisation de Fonds au profit des victimes de la CPI ou la concrétisation du fonds fiduciaire national de réparation, adossé à la Commission Vérité, Justice, Réparation et Réconciliation (CVJRR). Sans ce relais institutionnel, la réparation reste une illusion matérielle pour les victimes.

Conclusion

Les conflits armés centrafricains ont mis en lumière une réalité glaciale : le viol n'est pas un dommage collatéral, mais une stratégie délibérée conçue pour anéantir le camp adverse en frappant le cœur de son identité.

Pour que le corps des femmes centrafricaines cesse d'être un territoire de règlement des conflits militaro-politiques, la RCA a institué des mécanismes inédits tels que la Cour Pénale Spéciale et l'UMIRR pour prouver que le droit peut aussi se transformer pour répondre à l'exceptionnel.

Certes, la justice demeure la condition sine qua non de la réconciliation nationale en RCA ; c'est pourquoi elle ne doit pas se contenter de dire le droit, mais tenter aussi de réparer les vies à travers les mesures de réparation transformatrices. Cependant la justice ne pourra triompher tant que ses institutions clés feront face à des menaces de coupures budgétaires et lorsque la victime ne sera plus considérée comme une honte pour sa communauté, mais comme le symbole d'une résilience nationale retrouvée.

Briser définitivement l'impunité des auteurs de viols de guerre reste la voie possible pour restaurer la dignité de la victime et permettre à la nation de se relever. C'est pourquoi le véritable champ de bataille reste celui de l'éducation et de la déconstruction de la domination masculine en temps en tout temps afin de parvenir à une paix durable.

Le contrôle de gestion bancaire: cas de la République centrafricaine

Bank management control: the case of the central african Republic

Par:

Marius Fernandez BOUNGUİLİ

Doctorant à l'Université de Bangui

mariusfernandezbounguili331@gmail.com

Résumé:

Cette étude analyse la mise en oeuvre du contrôle de gestion dans les banques en République Centrafricaine. Le secteur bancaire centrafricain, est caractérisé par une faible bancarisation de 10% ce qui démontre que la concentration géographique à Bangui et un coût du risqué élévé de 15% rend indisponible le pilotage rigoureux de la performance. A Travers une approche théorique et analyse de cas, nous montrons que les outils classiques du contrôle de gestion-budgets, tableaux de bord, comptabilité analytique, calcul des coût ABC, restent pertinents mais doivent être adaptés au context local. Les principals dificulté rencontrées, sont la fiabilité des données, l'insécurité impactant l'activité des agencies et la pénérie de compétences.

Les résultats soulignent que les banques qui segmentent leur activité par le coentre de profit et qui suivent la rentabilité par agence/produit obtiennent une meilleur maîtrise de leurs charges et un PNB plus stable. L'étude récommande d'investir dans le système d'information de gestion locaux, developer des indicateurs adaptés à la volatilité du contexte centrafricain.

Mots clés: contrôle de gestion, banque, RCA, performance, Buget Tableaux de bord, COBAC.

Abstract:

This study analyzes the implementation of management control in banks in the Central African Republic. The Central African banking sector is characterized by a low banking penetration rate of 10%, which demonstrates that the geographical concentration in Bangui and a high cost of risk of 15% make rigorous performance management unfeasible. Through a theoretical approach and case studies, we show that traditional management control tools—budgets, dashboards, cost accounting, and ABC costing—remain relevant but must be adapted to the local context. The main challenges encountered are data reliability, insecurity affecting branch operations, and a shortage of skilled personnel.

The results highlight that banks that segment their operations by profit center and track profitability by branch and product achieve better control over their expenses and more stable net banking income. The study recommends investing in local management information systems and developing indicators tailored to the volatility of the Central African context.

Keywords: management control, banking, CAR, performance, budgeting, dashboards, COBAC.

İntroduction

La spécificité bancaire, vient du fait que le produit est immatériel: l'argent et le service[1]. Le contrôleur de gestion bancaire pilote donc surtout des marges, des risques et des coûts opérationnels. Contrairement à une entreprise industrielle, la banque présente trois particularité[2].

Le contrôle de gestion se définit, comme l'ensemble des dispositifs, procedures et outils permettant aux dirigeants de piloter la performance d'une organization[3].Selon Henri bounquin, c'est le processus par lequel les managers s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec éfficacité et éfficience pour réaliser les objectifs de l'organisation.

Dans le système bancaire, sa mission dépasse la simple comptabilité analytique[4].

La zone de la CEMAC, dont la RCA, dont la RCA est member, a renforcé son dispositive prudential depuis la crise financière de 2008 et la réforme du principe de Bale III. La COBAC impose aux banques un suivi rigoureux des ratios de solvabilité, de liquidité et de couverture des risques. Cette pression réglementaire, oblige les banques locales à se doter de fonctions de pilotage performantes. Cette pression réglementaire, couplée à une rentabilité fragilisée par un coût du risqué élevé[5].

Pourtant, la mise en oeuvre du contrôle de gestion en RCA se heurte à des spécificités: La concentration géographique des agencies à Bangui, la qualité des données limitée par des systems d'information hétérogènes, pénurie de compétences en analyse de gestion[6].

Dans ce contexte, les six banques commerciales agrees par la COBAC doivent répondre à un double défi: Assurer leur rentabilité sur le marché étroit et risqué, tout en respectant les exigencies prudentielles renforcées depuis l'adoption des norms de Bâle.[7]La pression est d'autant plus forte que le taux de créances douteuses attaint est de 15, 3% en 2023, soit plus du double de la norme règlementaire de 7%. Cette situation impacte directement le produit net bancaire et rend le pilotage de la performance indispensable. Face à des défis la question se pose de l'adaptabilité des outils classiques du contrôle de gestion.

Toutefois, le transfert de ces outils conçus pour des environnements stables ce qui pose le problème en RCA.Nonobstant que, la qualité des données est affectée par un système

[1]Banque Mondiale, éd. 2023, P. 47
-Le taux de bancarisation en RCA, est parmi les plus bas de la CEMAC.
[2]FMI, Central African Republic, Article 4 consultation.
-Les chocs sécuritaires impactent directement l'activité des agencies en province.
[3]DUFILS, *le contrôle de gestion bancaire*, Revue Banque éd. 2017.P.15.
[4]BOUQUIN (H), *le contrôle de gestion,* 11e edition 2019.P.32.
[5]La COBAC, règlement R-2018/01, relative aux ratios prudentiels Bâle III.
[6]BEAC, *rapport annuel CEMAC*, chapitre 3: supervision bancaire.
[7]Le règlement de la COBAC R-2018/01.

d'information hétérogène et des coupures d'électricité fréquentes. L'activité des agencies en province est volatile en raison des aléas sécuritaires. Enfin, la pénérie de compétences en analyse de gestion limite l'appropriation des outils par les équipes opérationnelles[8].

Dans quelle mesure les outils classiques du contrôle de gestion buget, tableaux de bord, calcul des coûts-permettent-ils d'améliorer la performance des banques en RCA malgré les contraintes structuelles liées au context local? Plus précisement, comment ces outils peuvent-ils être adaptés pour tenir compte de la volatilité de l'activité, de la faible bancarisation et du coût du risqué élevé propres au marché centrafricain?

L'objectif assigné à cette étude est d'évaluer les normes prudentielles mises en œuvre de ces institutions bancaires à la lumière des principes de Bâle plus des outils du contrôle de gestion bancaire. Car, cette réglementation très souvent considérée comme un obstacle aux affaires mais qui stipule souvent le système bancaire contre des risques inhérents aux activités exercées en liquidité à court, à moyen et à long terme, contrepartie, sécurité, lutte contre la fraude, marchés et effets de levier.[9]

Pour y remédier à la fragilité des fonds propres de ces établissements de crédits et de microfinance, en mettant des garde-fous, afin qu'un pareil désastre ne se reproduise, les autorités monétaires de la sous-région ont entrepris des reformes portant sur le renforcement du cadre réglementaire et prudentiel, la libéralisation de l'activité bancaire, la création de commissions nationales de contrôle des banques et établissements financiers, ainsi que de nombreuses mesures de restructuration du système bancaire.[10]

La conséquence directe de ces mesures, fut d'accroître l'exigence de qualité pour les managers des banques. Car les banques ont été rachetées pour la plupart par des groupes étrangers qui obéissent à la loi des marchés et soumettent donc leurs filiales aux conditions appliquées appliqués dans le secteur bancaire en République centrafricaine.[11] Alors, c'est dans cette optique que ce mémoire se propose d'étudier les moyens du Contrôle de gestion bancaire dans les établissements de crédit : Cas de BPMC, BGFI Bank, BSIC, Ecobank, tant les établissements de micro finance tels que la CMCA, l'express union, Sofia crédit, Agence de micro finance en Centrafrique, afin de proposer une solution pour améliorer des moyens existants déjà. Si cette étude relève autant d'intérêts elle ne manque pas de soulever une

[8]ALAZARD ©, le contrôle de gestion, edition 2020.P.95.
[9]PNUD, éd. 2024.
[10]En interne un outil comme le contrôle de gestion, opère un travail non négligeable dans la maîtrise des risques bancaire. Tandis qu'en externe la réglementation prudentielle exerce des mesures visant également à rendre les banques plus « risk free ».
[11]Cf, Loi Centrafricaine de 1962.

interrogation qui fonde sa problématique à savoir : l'application des normes juridiques au sein des établissements de crédit et de micro finance est-elle de nature à assurer sa solidité ou non.

Le but recherché à travers cette étude, est d'apporter un éclairage sur un métier qui est mal perçu dans les banques en raison du terme *« contrôle »,* qui l'accompagne à savoir le contrôle de gestion bancaire.[12]

Le contrôleur de gestion, devrait occuper une place de choix dans la banque du fait de son rôle à mi-chemin entre le conseil aux opérationnels de la banque et le gendarme du système dans les circuits bancaires.[13] Afin de se doter d'un contrôle de gestion qui puisse jouer pleinement le rôle qui est le sien en leur sein.[14]

Loin d'être un luxe cet outil les rendra plus efficientes, profitables et surtout respectueuses de la réglementation prudentielle.[15] Cette réglementation très souvent considérée comme un obstacle aux affaires mais qui pourtant préservé un système bancaire contre des crises éventuelles:

- İdentification des contraintes liées à cette problématique, permettant d'identifier les principaux Outils, modèles et mesures, dont nous servirons pour notre analyse ; [16]
- Ensuite, la Proposition des pistes de solutions liées à ce problème du contrôle de la gestion du système bancaire et des marchés financiers.

Objectifs spécifiques :

- Comparer cette prévalence au niveau international et local du système bancaire ;
- Déterminer les facteurs de risques lde la communication inter bancaire ;[17]
- Évaluer les conséquences psycho-socio-économiques.

Cette étude s'appuie sur une revue de la littérature, l'analyse des rapports de la BEAC et la COBAC, ainsi que sur des données secondaires issues de rapports annuels de banques operant en RCA. Une approche qualitative et descriptive, permet de comprendre les contraintes spécifiques au context centrafricain.[18] La principale limite tient à l'accès restraint aux données internes confidentielles de ses établissments.

[12]*Cf, Convention du 17 janvier 1992, portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale.*
[13]Ibidem.

[15]Nous memes.
[16] *Convention du 17 janvier 1992, portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale.*
[17]BEAC, éd. 2023.
[18]Banque Mondiale, edition 2023.P.62

Cette étude sur la pratique de l'éffectivité et l'éfficacité du contrôle de gestion bancaire en RCA a permis de confirmer l'hypothèse central: les outils classiques du contrôle de gestion restent pertinents, mais uniquement s'ils sont simplifies et adaptés aux contraintes locales[19].

Le contrôle de gestion n'est plus un luxe, mais une condition de survie[20].

Les trois (3) freins majeurs, sont la qualité des données, la résistance culturelle des opérationnels et l'absence de moyens technologiques[21].

Pour répondre à cette interrogation, notre reflexion s'articule sur le cadre théorique du contrôle de gestion bancaire (I) puis, le diagnostic et les limites du contrôle de la gestion bancaire en RCA (II).

I- LE CADRE THÉORİQUE DU CONTRÖLE DE GESTİON EN RCA

Nous mettons en evidence, l'Organisation de la function du contrôle de gestion en RCA (A) ensuite, les outils utilisés au quotidian (B).

A- L'organisation de la function du contrôle de gestion en RCA

La mise en oeuvre du contrôle de gestion dans les banques centrafricaines présente des caractéristiques spécifiques, liées à la taille réduite des établissements de credits et de microfinances à la concentration géographique de l'activité et aux contraintes environnementaux.[22]Contrairement aux grands groupes bancaires internationaux qui disposent d'une direction du contrôle de gestion indépendante, les banques de la RCA intègrent géléralement cette function au sein de la direction administrative et financier (DAF) le rattachement hiérarchique au DAF pose un problème d'indépendance[23].

Notamment, le contrôleur de gestion à de la peine à jouer son role de partenaire du business et souvent perçu comme un prolongement de la comptabilité.[24]

En termes de moyens humains, l'éffectif est rès réduit: 2 à 3 personnes maximum pour couvrir tout le réseau y compris les agencies de province[25].Le profil dominant, est celui d'un comptable reconverti, avec un peu de formation spécifique en pilotage de performance et en analyse de données[26].Cette polyvalence à subie une limmite de la capacité à produire des analyses fines par le centre de profit ou par le produit[27].

---

[19]Cf, COBAC, rapport de supervision bancaire, éd. 2023.P.45
[20]Cf, COBAC, Idem. P.98.
[21]DUFILS, le contrôle de gestion bancaire: spécificités et outils. Revue Banque, n°812.P.22-49.
[22]Cf, DUFILS, le contrôle de gestion bancaire, Revue Banque. P.45
[23]Idem. Positionnement DAF dans les banques de taille intermédiaire.
[24]LORINO (P), Les methods et pratiques de la performance. P.112.
[25]COBAC, rapport de supervision.P.67
-Effectif moyen de contrôle de gestion bancaire en RCA.
[26]Les contraintes de RH banques en RCA, profil comptable, P.156.
[27]ANTONY ®, Le contrôle de gestion, edition 2019. P.89.

B- Les outils utilisés au quotidien.

En effet, sur le terrain, la boite à outils du contrôleur de gestion en RCA se resume à l'éssentiel: nous avons:

- Le budget annuel: qui est élaboré en méthode ''bottom-up'', chaque agence propose son budget de charges et d'objectifs de collecte/credit. Le siege consolide et négocie avec la direction générale[28].Mais ce budget est rarement révisé en cours d'année, alors que l'activité est très volatile.

Certes, un budget vote au mois de janvier, une fois arrive au mois de mars dévient obsoletes si une agence de province ferme 2 mois à cause de l'insécurité.

- Le reporting mensuel budget: est un outil le plus utilisé. Le contrôleuer produit un tableau Excel qui compare pour chaque agence: PNB realisés, charges de fonctionnement, résultat brut d'exploitation et budget. Le délai de production est long, c'est de 15 à 20 jours du mois suivant, car la collecte des données est manuelle et ça depend des états comptables transmis par les agencies.[29]
- Le calcul de la rentabilité très simplifié: souvent peu de banques calculent la rentabilité par le produit ou par le client.

L'analyse se limite à la rentabilité par une agence. La méthode ABC, ou encore la comptabilité analytique poussée restent théoriques pour une faute de intégrés.

- Les tableaux de bord: ils existent, mais sont basiques de 3 à 5 indicateurs maximum: PNB, charges, résultats, taux de la créances douteuses, encouru le dépôt. Le tableau de bord stratégique pour le compte du DG, tandisque le tableau bord opérationnel pour le chef d'agence se confendent souvent dans le même fichier Excel.

Si les banques acceptant de contextualiser. Le budget glissant trimestriel, les taux taux d'ouverture des agencies et leurs recouvrements en 90 jours.Ainsi, la formation de relais sont à trois adaptation à coût quasi nul qui transforment l'utilité du contrôle de gestion[30].

Le contrôle de gestion doit donc intégrer le risqué dès la conception du produit à quatre niveaux:

1: Produit reversible: un credit peut générer, si le client fait défaut.

2:La marge d'intérêt: La rentabilité depend de l'écart entre le taux créditeurs et le taux débiteurs et le suivi de produit net bancaire (PNB) dévient indicateur central.

[28]Idem.
[29]BEAC, Guide reporting bancaire, édition 2024.P.23.
-Enquête sur le terrain auprès des institutions bancaires en RCA.
[30]Ecobank, rapport annuel d'activité de 2021, éd. 2022.P.48

3/: La réglementation forte: le ratio de sorlvabilité du Principe de bale III, les norms de la COBAC. Le contrôle de gestion travaille en étroite collaboration avec la conformité et la gestion des risques. Notamment, les banques utilisent 4 familles d'outils principaux:

Chaque agence, chaque ligne de métier obéit au centre de profit. On calcul leur résultat proper en empruntant les charges directes + quotes parts des charges centrales. En RCA, cette reglementation est cruciale, car la rentabilité varie énormément entre Bnagui et l'intérieur du pays.

. Il vise à :

- Planifier: élaborer des budgets prévisionnels, plans à moyen terme
- Mesurer: le suivi des realizations de vos objectifs et via indicateurs clés
- Corriger: analyser des carts et propositions des actions correctives
- Anticiper: simulations, stress tests, prévisions de la trésorérie.

3 niveaux:

Stratégique: PNE, ROE, ration de solvabilité pour le DG;

Le ystème bancaire en RCA, est sous supervision de la BEAC et de la COBAC. En 2024, on comptes 6 banques commerciales principales. La densité reste très faible: 1 guchet pour 150.000 habitants.

Les caractéristiques clés:

- La concentration géographique: 80% des agencies à Bangui;
- Clientele: dominée par les fonctionnaires, ONG, entreprises, les particuliers et PME restent sous-bancarisés
- Produit: la forte dépendance aux commissions vu la marge d'intérêt, car le credit est risqué.

La budgétisation des services offerts par la banque se fait comme suit : Assurer le suivi des réalisations dans le cadre des budgets validés et le reporting y afférent, Participer à l'établissement des contrats des marchés avec les prestataires retenus, Suivre les facturations partielles. [31] La Validation et les vérifications préalables au règlement des factures (correspondance entre la facture et la prestation réalisée, conformité des données avec les éléments du marché ou de la commande concerné.[32]

[31]Il faut préciser que ces deuxièmes mesures obéissent plus ou moins aux 25 principes de Bale pour un contrôle bancaire efficace que nous joignons en annexe 1 de cet ouvrage.

[32]Nous avons joint en annexes 2 la DEC 1503 qui permet de voir de façon précise les règles de calcul du ratio de couverture des risques.

Notamment, la Communication à la fonction chargée de la comptabilité en vue des arrêtés comptables les dépenses engagées concernant les prestations réalisées dont les factures ne sont pas encore reçues.[33]

II-LES LİMİTES MAJEURES CONSTATÉES

Nous mettons en exergue, les limites principals (A) ensuite, les limites acessoires (B).

A- Les limites principales au systemes bancaires.

L'accès aux données: les banques en RCA ne communiquent pas leurs données internes de la rentabilité par l'agence ou par le produit pour des raisons de confidentialité[34]. L'analyse s'appuie donc sur des données secondaires et des cas fictifs realists[35].

Echantillon: seules les trois (3) banques ont accepté les entretiens. L'extrapolation à tout le secteur reste prudente.

Agence Bambari: budget PNB 80 millions FCFA/an soit 6,6 mois par mois:

- Le mois de janvier – Mars: réalisé 19,8 millions conforme au budget;
- Le mois d'avril – Mai: la fermeture de 60 jours d'insécurité, réalisé: 2,1 millions
- Ecart fin mai: -15, 7 millions, soit – 48% pour le budget[36].

Le contrôleur doit faire:

Expliquer l'écart: 80% externe = la fermeture, 20% interne=non relance clients avant la fermeture;

Réviser le budget: Ramener l'objectif annuel à 55 millions et déployer l'équipe sur Bangui de 2 jours à une semaine;

Alerter le risqué: hausse impayés attendee, car le recouvrement est impossible pendant la fermeture.Sans budget glissant trimestriel, la decision arrive trop tard[37].

La pratique minimaliste mais vitale. Les banques suivent le budget et la rentabilité par l'agence, mais pas de pilotage de produit/client, pas de prévision glissante. Les enjeux: est de passé de contrôle de survie au contrôle de développement[38].

B- Les limites accessoires.

Le controleur de gestion en RCA, fait face, dont nous avons:

Qualité des données: soit bancaire souvent non intégré, collecte annuel;

[33]Le calcul des normes de division des risques se fait dans la DEC 1503 nous le présentons dans l'annexe 3 de cet ouvrage.
[34]Dévis éditeurs bancaires bancaires pour le réseau de 5 – 10 agences.
[35]Contrôle de gestion.P.310.
[36]Données fictives realistes en province, éd. 2025.
[37]Cf, ANTONY, R, le contrôle de gestion, éd. 2019.P.310
[38]Synthèse autheur base sur l'analyse du système bancaire en RCA.

Volatilisé: Les chocs sécuritaires impactent direct l'activité agencies

Coût du risqué élévés est de : taux 15% au niveau interne et au niveau de la sous region de la COBAC c'est 7%.

Compétences:

La pénérie de contrôleur de gestion formées localement.

Les risques externes ne sont pas présents à l'intérieur du pays. Cependant ils peuvent avoir un impact qu'il faut prendre en considération. Ils concernent les interrelations qui existent entre les différents systèmes bancaires.[39]

C'est par exemple la variation brutale de parité monétaire entre deux pays qui modifie la valeur en monnaie nationale des positions.

En règle générale ce qu'il faut retenir c'est que si des dysfonctionnements apparaissent dans le fonctionnement des banques des autres pays, aucune banque ne doit se sentir en sécurité. Ceci car les banques qui fonctionnent presque toutes à travers les systèmes de correspondance sont liés plus ou moins les unes aux autres. Il existe donc un risque systémique du style du `jeudi noir de Wall Street de 1929 susceptible d'affecter les banques. Par ailleurs ceux qui s'occupent des activités de la banque doivent avoir les compétences nécessaires afin d'éviter les surprises désagréables qu'on devine aisément (qui ne s'est jamais trouver entrain de faire quelque chose sur lequel on n'a aucune maîtrise, imaginez les gaffes commise). Bon pour être sérieux on peut citer certains des risques auxquels nous faisons allusion :

d. Les risques liés au système d'information ;
e. Les risques liés au défaut ou à l'absence de contrôle de gestion ;
f. Les risques liés au non-respect des règles déontologiques ;
g. Les risques liés au manque de professionnalisme des agents et des dirigeants.

Cependant il existe des situations pour lesquelles la banque ne choisis pas son risque mais plutôt le subit.

Une telle situation peut aisément aboutir au surendettement des empreunteurs, et à un risque des impayés accrus pour les autres institutions de crédit.

Dans certains pays comme là notre, les pouvoirs publics ont jugé nécessaire de mettre une réglementation à l'encontre de ce type de comportement.

Les techniques de recouvrement peuvent également s'avérer inacceptables.

Les horaires d'ouverture des établissements bancaires, l'emplacement des agences et les normes de sécurité font souvent l'objet d'une réglementation stricte susceptible de faire l'obstacle à l'offre de services de microfinance. Par exemple, dans l'intérêt des clients, il

[39]Entretien avec les institutions bancaires.

pourrait être nécessaire de proposer des horaires d'ouverture en dehors de l'horaire commerciale traditionnelle ; où encore, des considérations de coût pourraient imposer une rotation du personnel entre les différentes agences.

Dans le contexte de la microfinance, il est nécessaire de trouver un compromis entre les besoins de la clientèle en matière d'accès aux services financiers et les risques de sécurité inhérents à la manupilation.

L'entreprise, structurée en divisions, ne garda que quelques fonctions au siège central comme la trésorerie, les financements ou la recherche. Chaque division était désormais jugée annuellement sur la rentabilité de ses actifs gérés et entrait en compétition interne, avec les autres divisions pour l'octroi des ressources nécessaires aux investissements et Aux nouveaux développements. L'évaluation annuelle des performances par division était ainsi institutionnalisée. Il s'agissait d'une première tentative d'organiser une forte décentralisation des responsabilités dans le but de maintenir une réactivité suffisante à une entreprise qui commençait à s'offrir de comportements bureaucratiques (L'expression est entendue ici dans son acception négative qui traduit généralement la perte de vue des objectifs et des finalités de l'organisation pour réaliser ses missions et activités ou encore la lenteur et l'inertie qui caractérisent les arbitrages économiques), du fait de sa taille qui devenait comparable aux plus grandes administrations d'Etat.

Le changement de ce paradigme bureaucratique passerait par la promotion des activités génératrices de revenus à travers le secteur privé. Le développement de micro entreprise passe par le drainage de flux financier des EMF aux pétits opérateurs économiques dans les zones urbaines, péri-urbaines et celle des provinces.

Le défi majeur de la RCA, reste aujourd'hui celui de la sécurité sans laquelle aucune action en faveur du développement ne peut être menée. Évidemment, la paix reste un agrégat incontournable de développement socio-économique.

Cette obligation viendra renforcer l'obligation de constituer un fonds de solidarité déjà imposé par la COBAC, dans le but de palier au risque de non remboursement de l'emprunteur.Mais s'agissant de l'obligation d'assurance, les EMF ne peut pas prendre le risque de brandir une fausse attestation d'assurance à ses clients ; car en cas de sinistre, l'épargant serait en droit de se porter vers l'assureur pour réclamer l'indémnisation. Si de faiblesses sont constatées dans la constitution de fonds de solidarité, elles sont moins rémarqués par les assurances contre l'insolvabilité.[40]

[40]Cf, COBAC R 2002.

Les établissements de crédits, peuvent préparer les états financiers pour leur propre usage de la manière la plus adapté e à la gestion interne, mais il y'à aussi ceux destinés à des tiers tels que les actionnaires, les créanciers les employés et le public en général doivent être conformes aux modèles du sytème comptable OHADA, notamment dans leur plan comptable.

Selon d'autres sources, les états financiers sont une représentation financière structurée des évènements affeectant une entreprise et de transactions réalisées par celle-ci. Leur objectif, est de fournir les informations sur la situation financière, la performance et les flux de trésorérie d'une banque.

Malgré le le dispositif, des règles prudentielles et le déploiement de la COBAC et des ministères en charge des finances et du Budget, pour assurer le contrôle de EMF.

L'intervention de la COBAC, commence le plus souvent par la nomination d'un administrateur provisoire pour se terminer par la fermeture et la liqudation des EMF.

Dans le cas échéant, il faut régulariser la situation des épargant. Quant au second aspect, la COBAC doit mettre en place un plan de redressement des institutions financières et organiser le désintéresssement des épargnants.

Pourtant, l'administration provisoire, est une mesure de protection des épargnants, afin de jumiler la mauvaise gestion qui entrainerait la fermeture de la structure, car la recapitalisation est l'un des atouts majeurs de l'administration provisoire.

Discussion

Au cours d'une discussion avec un contrôleur de gestion d'une banque africaine, celui-ci a affirmé que les mesures prises par les autorités prudentielles avaient un caractère restrictif sur le fonctionnement des banques et ne visaient qu'à réduire leur marge bénéficiaire. Selon lui, les risques des banques en Afrique étaient très faible comparés à ceux des pays occidentaux à tel point que les mesures prudentielles appliqués en Afrique est « calqués » sur le modèle occidental ne reflétaient pas vraiment la réalité du secteur.

En effet nous avons a remarqué tout au long de notre analyse que les deux fictions étaient engagées chacun selon sa logique et ses moyens à maîtriser les risques encourus par la banque. Profondément troublé par cette conversation. Nous avons essayé de comprendre le fonctionnement du dispositif prudentiel tant dans une approche conceptuelle que pratique. Ceci afin de voir comment celui çi était mis en place et ainsi peut être mieux comprendre dans quelle mesure il pouvait nuire au fonctionnement des banques.

Généralement, les trois (3) freins majeurs sont:

La qualité des données: Pas de référentiel client unique. Un client ONG=3 comptes différents. Le contrôleur ne peut pas calculer la rentabilité du client[41]. Saisie annuel par Excel.

La résistance culturelle: Le chef d'agence voit le contrôleur comme policier du siege. Données transmises au dernier moment[42].

Les contraintes technologiques: le progiciel bancaire temenos T 24=150 – 200 millions FCFA plus maintenance[43]. Pour banque à 2 milliards de FCFA PNB, c'est de 10 % du chiffre d'Affaires.

Conclusion

En RCA, le bon contrôleur de gestion n'est pas celui qui maîtrise le plus de modèles, mais celui qui sait lire une fermeture d'agence dans un écart budgétaire et proposer un plan de rattrapage opérationnel dès le lendemain. Le contrôle de gestion deviant alors ce qu'il devrait toujours être: un outil d'aide à la decision pour piloter dans l'insertitude. Le secteur bancaire centrafricain a donc tout à gagner à investir dans la simplification des outils et la formation des homes, plutôt que l'importation de solutions inadaptées.

Le contrôle de gestion bancaire en RCA, ne peut pas être un simple copié collé des modèle occidentaux.

La pratique du contrôle de gestion en RCA, est donc une pratique de survie plus que le développement. Les banques ont intégré le minimum vital pour répondre aux exigencies de la COBAC et suivre leur rentabilité. Mais l'absence d'outils adaptés à la volatilité et de compétences en analyse empêche d'exploiter tout le potential du contrôle de gestion comme levier de la creation de valeur.

Le contexte centrafricain, impose une adaptation forte: simplification des outils, indicaturs de resilience au plus près du terrain. Cette étude démontre que malgré les contraintes structurelles et insécurités, faible bancarisation, qualité des données.

Le contrôle de gestion, constitue un levier de survie et de développement pour les banques locales. 3 enseignements don't, nous avons: Adapter sans trahir ensuite, mettre la data au centre, formé et décentraliser.

[41]Rapport annuel ECOBANK RCA 2022, référenciel client.
[42] Entretiens contrôleurs de gestion dans les trois banques en RCA, mars 2024.
[43]Op.cit ANTHONY. P.310.

Le contentieux foncier en République centrafricaine : entre pluralisme juridique, fragilité institutionnelle et enjeux de réforme de la gouvernance foncière

Land disputes in the central african Republic: between legal pluralism, institutional fragility, and challenges in reforming land governance

Par :

N'GONZILA Isabelle

isabellengonzilla@gmail.com

Résumé :

Le contentieux foncier constitue en République centrafricaine l'une des manifestations les plus significatives des difficultés liées à la sécurisation juridique des droits sur la terre. Dans un contexte caractérisé par une fragilité institutionnelle persistante, des crises politico-militaires successives et une pluralité de systèmes normatifs, les conflits relatifs à la propriété, à l'occupation et à l'exploitation des espaces fonciers connaissent une progression importante.

Le présent article analyse les causes structurelles du contentieux foncier ainsi que les mécanismes institutionnels de régulation à travers une approche socio-juridique fondée sur l'étude du pluralisme normatif et de la gouvernance foncière. L'analyse met en évidence que la coexistence du droit foncier moderne issu des textes étatiques et des pratiques coutumières, en l'absence d'un cadre efficace d'articulation, génère une insécurité juridique durable. Cette situation est renforcée par les insuffisances de l'administration foncière, l'incomplétude des instruments cadastraux, la faiblesse des mécanismes de publicité foncière et les conséquences des déplacements de populations liés aux conflits armés.

L'étude montre également que les voies juridictionnelles classiques demeurent confrontées à des obstacles d'accessibilité, de célérité et d'efficacité, conduisant les populations à recourir fréquemment aux mécanismes alternatifs de règlement des différends, notamment communautaires. Toutefois, ces mécanismes nécessitent un meilleur encadrement institutionnel afin de garantir leur compatibilité avec les principes de sécurité juridique et d'équité.

L'article conclut à la nécessité d'une réforme globale du système foncier centrafricain reposant sur l'harmonisation des normes, la modernisation de l'administration foncière, la sécurisation des droits de propriété et le renforcement des dispositifs de prévention et de règlement des conflits.

Mots-clés : Contentieux foncier ; pluralisme juridique ; propriété immobilière ; gouvernance foncière ; sécurité juridique ; République centrafricaine.

Abstract :

Land disputes represent one of the most significant expressions of the challenges related to the legal security of land rights in the Central African Republic. In a context marked by persistent institutional fragility, successive political and military crises, and the coexistence of multiple normative systems, conflicts concerning land ownership, occupation, and exploitation have considerably increased.

This article examines the structural causes of land disputes and the institutional mechanisms for their regulation through a socio-legal approach based on normative pluralism and land governance. The study demonstrates that the coexistence of modern written land law and customary practices, without an effective mechanism of coordination, generates persistent legal insecurity. This situation is further aggravated by weaknesses in land administration, incomplete cadastral systems, limited land registration mechanisms, and population displacement resulting from armed conflicts.

The analysis also reveals that judicial mechanisms remain affected by issues of accessibility, delays, and limited effectiveness, leading communities to rely on alternative dispute resolution mechanisms, particularly customary and community-based approaches. However, these mechanisms require stronger institutional recognition and regulation to ensure compliance with legal certainty and principles of justice.

The article concludes that a comprehensive reform of the Central African land tenure system is necessary, based on normative harmonization, modernization of land administration, protection of property rights, and strengthening of land conflict prevention and resolution mechanisms.

Keywords: Land disputes; legal pluralism; real property; land governance; legal certainty; Central African Republic.

Introduction

La terre occupe une place centrale dans l'organisation économique, sociale et politique de la République centrafricaine. Elle constitue à la fois une ressource productive, un support d'identité collective et un instrument essentiel d'accès aux richesses naturelles[1]. Au plan juridique, elle représente un bien susceptible d'appropriation, de transmission et de valorisation économique. Toutefois, la multiplication des conflits liés à la propriété, à l'occupation et à l'exploitation des espaces fonciers révèle une profonde fragilité du système de sécurisation des droits sur la terre.

Le contentieux foncier en République centrafricaine s'inscrit dans un environnement marqué par la coexistence de plusieurs ordres normatifs[2]. D'un côté, le droit étatique moderne organise les conditions d'acquisition, de reconnaissance et de protection de la propriété immobilière à travers des règles écrites relatives au domaine, à l'immatriculation et à la publicité foncière. De l'autre côté, les pratiques coutumières continuent de jouer un rôle déterminant dans la gestion de l'accès à la terre, notamment dans les espaces ruraux où les rapports sociaux et familiaux demeurent fortement liés aux traditions locales.

Cette coexistence entre normes étatiques et normes coutumières, lorsqu'elle n'est pas suffisamment articulée, constitue une source importante d'incertitude juridique. Les difficultés relatives à l'identification des titulaires de droits fonciers, à la preuve de la propriété et à la reconnaissance des occupations traditionnelles favorisent l'apparition de nombreux litiges. Le problème est accentué par les insuffisances structurelles de l'administration foncière, notamment la faiblesse des services compétents, l'absence ou l'incomplétude du cadastre dans plusieurs zones du territoire et les difficultés d'accès aux procédures d'enregistrement foncier[3].

À ces facteurs juridiques et administratifs s'ajoutent les conséquences des crises politico-militaires qui ont affecté la République centrafricaine. Les déplacements massifs de populations, l'abandon temporaire des terres, les occupations secondaires et l'intervention d'acteurs armés dans la gestion des ressources foncières ont contribué à complexifier davantage les rapports à la terre. Dans plusieurs régions, les conflits fonciers ordinaires se transforment en tensions sociales plus larges en raison de l'insécurité, de la faiblesse de l'autorité publique et de la concurrence autour des ressources naturelles[4].

---

[1] FAO, Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, Rome, FAO, 2012.
[2] Étienne Le Roy, Alain Karsenty et Alain Bertrand, La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables, Paris, Karthala, 1996.
[3] Sally Falk Moore, Law as Process: An Anthropological Approach, Londres, Routledge, 1978.
[4] PNUD, Rapports sur la gouvernance, la consolidation de la paix et la prévention des conflits en République centrafricaine, rapports institutionnels.

Ainsi, le contentieux foncier ne saurait être appréhendé comme une simple opposition entre particuliers. Il constitue un phénomène multidimensionnel au croisement du droit des biens, du droit administratif, de la sociologie juridique et des questions de gouvernance publique. Son analyse permet de mettre en évidence les limites du modèle actuel de régulation foncière ainsi que la nécessité d'une réforme capable de concilier les exigences de sécurité juridique, les réalités sociales et les impératifs du développement durable.

Dès lors, la question centrale qui guide cette recherche est la suivante :

Dans quelle mesure le pluralisme normatif et les insuffisances institutionnelles expliquent-ils la persistance du contentieux foncier en République centrafricaine, et quelles réformes permettraient d'assurer une régulation plus efficace et durable des conflits liés à la terre ?

Pour répondre à cette interrogation, deux hypothèses principales sont retenues.

Première hypothèse : le dualisme entre le droit foncier moderne et les normes coutumières, en raison de l'absence d'un mécanisme suffisamment élaboré d'harmonisation, constitue un facteur structurel d'insécurité juridique et contribue à l'accroissement des conflits fonciers.

Seconde hypothèse : les insuffisances de la gouvernance foncière, caractérisées par la faiblesse de l'administration, l'incomplétude des outils cadastraux et les limites des mécanismes juridictionnels, favorisent la multiplication des litiges ; une réforme institutionnelle fondée sur la modernisation administrative, la sécurisation des titres et l'amélioration de l'accès à la justice permettrait de réduire durablement ces conflits.

Sur le plan méthodologique, cette étude repose sur une approche qualitative et socio-juridique. Elle s'appuie sur l'analyse des textes juridiques relatifs au régime foncier centrafricain, l'exploitation de travaux doctrinaux, l'examen de rapports institutionnels ainsi que l'observation des pratiques de règlement des conflits fonciers. Cette démarche vise à comprendre les interactions entre les normes officielles, les pratiques sociales et les mécanismes institutionnels de régulation.

L'étude sera articulée autour de trois axes principaux. D'abord, il conviendra d'analyser le pluralisme normatif comme facteur structurel du contentieux foncier en République centrafricaine. Ensuite, l'analyse portera sur les manifestations du contentieux foncier et les limites des mécanismes de règlement en République centrafricaine. Enfin, les perspectives de réforme pour une gouvernance foncière durable en République centrafricaine .

I- LE PLURALISME NORMATIF COMME FACTEUR STRUCTUREL DU CONTENTIEUX FONCIER EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Le contentieux foncier en République centrafricaine trouve une partie de ses origines dans la coexistence de plusieurs ordres normatifs régissant l'accès, l'usage et la transmission de la terre. Cette situation correspond au phénomène du pluralisme juridique, entendu comme la coexistence, dans un même espace social, de plusieurs systèmes de normes susceptibles d'organiser les comportements individuels et collectifs[5].

Dans le domaine foncier, cette pluralité normative oppose généralement deux conceptions de la terre. Le droit moderne écrit considère principalement la propriété comme un droit individuel, exclusif et garanti par l'État, tandis que les systèmes coutumiers l'appréhendent souvent comme un patrimoine collectif attaché à un groupe familial ou communautaire[6].

Cette opposition ne constitue pas nécessairement une incompatibilité absolue, mais elle devient source d'insécurité juridique lorsque les mécanismes permettant d'articuler ces différents ordres normatifs restent insuffisants[7].

A- La coexistence conflictuelle entre droit foncier moderne et normes coutumières

Le régime foncier centrafricain repose sur une organisation juridique qui accorde une place importante aux procédures administratives de reconnaissance des droits immobiliers, notamment par l'établissement des titres fonciers et les mécanismes d'immatriculation[8].

Toutefois, dans une grande partie du territoire, particulièrement en milieu rural, l'accès à la terre demeure largement structuré par les règles coutumières. L'ancienneté de l'occupation, l'appartenance familiale, les droits d'usage et la reconnaissance communautaire constituent souvent des éléments essentiels de légitimation foncière[9].

Cette situation crée une opposition entre deux formes de légitimité : une légitimité juridique fondée sur l'acte administratif et une légitimité sociale fondée sur la reconnaissance collective. Selon Étienne Le Roy, la question foncière africaine ne peut être comprise uniquement à travers les catégories classiques du droit occidental de propriété, car les rapports à la terre reposent également sur des relations sociales, historiques et symboliques[10].

---

[5] Sally Falk Moore, Law as Process: An Anthropological Approach, Londres, Routledge, 1978.
[6] Étienne Le Roy, Alain Karsenty et Alain Bertrand, La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables, Paris, Karthala, 1996.
[7] Philippe Lavigne Delville, Sécuriser l'accès aux ressources : les enjeux fonciers en Afrique, Paris, Karthala.
[8] République centrafricaine, textes relatifs au régime domanial et foncier et aux procédures d'immatriculation foncière.
[9] Camilla Toulmin et Julian Quan (dir.), Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa, London, IIED, 2000.
[10] Étienne Le Roy, La terre de l'autre : une anthropologie des régimes fonciers, Paris, LGDJ.

Ainsi, l'absence d'un mécanisme clair de reconnaissance des droits issus des pratiques coutumières favorise les contestations relatives à la titularité des terres et contribue à l'augmentation des litiges fonciers[11].

B- L'obsolescence du cadre juridique et les insuffisances de la gouvernance foncière

La sécurité foncière dépend largement de l'existence d'un cadre juridique adapté et d'institutions capables d'assurer l'identification, l'enregistrement et la protection des droits. Or, dans plusieurs États africains, les systèmes fonciers hérités de périodes antérieures ne correspondent plus toujours aux transformations économiques et sociales contemporaines[12].

En République centrafricaine, les difficultés liées à l'administration foncière se manifestent notamment par l'insuffisance des données cadastrales, les lenteurs administratives et les obstacles rencontrés par les citoyens dans l'accès aux documents fonciers[13].

L'absence d'un cadastre complet constitue une source importante d'insécurité puisqu'elle rend difficile l'identification précise des parcelles et favorise les conflits liés aux occupations concurrentes[14].

À ces difficultés institutionnelles s'ajoutent les effets des crises politico-militaires. Les déplacements de populations, l'abandon temporaire des terres et les occupations secondaires ont contribué à multiplier les revendications concurrentes sur les espaces fonciers[15].

Dans ce contexte, la faiblesse de l'autorité publique dans certaines zones a parfois permis l'émergence de mécanismes informels de contrôle de la terre, au détriment des règles juridiques officielles[16].

II- LES MANIFESTATIONS DU CONTENTIEUX FONCIER ET LES LIMITES DES MECANISMES DE REGLEMENT EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Le contentieux foncier en République centrafricaine se caractérise par une grande diversité de formes et d'acteurs impliqués. Il ne se limite pas aux contestations classiques de propriété entre particuliers, mais englobe également les conflits liés à l'occupation des terres, aux déplacements de populations, à l'exploitation des ressources naturelles et aux

[11] John W. Bruce, Community-Based Land Tenure Management: Questions and Opportunities, Land Tenure Center.
[12] Lorenzo Cotula (dir.), Changes in "Customary" Land Tenure Systems in Africa, IIED.
[13] Banque mondiale, Documents d'analyse sur la gouvernance foncière et institutionnelle en République centrafricaine, Washington.
[14] FAO, Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, Rome, FAO, 2012.
[15] HCR, Rapports sur les déplacements forcés et les questions de retour en République centrafricaine.
[16] International Crisis Group, Rapports sur les conflits et la gouvernance en République centrafricaine.

transformations urbaines. Cette complexité s'explique par l'interaction entre les facteurs juridiques, économiques, sociaux et sécuritaires[17].

Les conflits fonciers constituent ainsi un révélateur des difficultés de gouvernance territoriale et de la fragilité des mécanismes institutionnels chargés d'assurer la régulation des rapports à la terre[18].

A- La diversité des formes du contentieux foncier

Dans les espaces urbains, les litiges fonciers concernent principalement les revendications de propriété, les occupations sans titre, les ventes multiples d'une même parcelle et les opérations d'aménagement susceptibles d'entraîner des déplacements d'occupants[19].

La croissance démographique des centres urbains, particulièrement à Bangui, a entraîné une pression croissante sur les espaces constructibles. Cette situation accentue les conflits entre les détenteurs de titres administratifs et les occupants qui revendiquent une légitimité fondée sur l'ancienneté de leur installation ou sur des accords coutumiers[20].

La difficulté majeure réside dans l'opposition entre la possession matérielle d'un terrain et la preuve juridique de la propriété. Alors que le droit écrit privilégie la formalisation du droit immobilier, certaines pratiques sociales continuent d'accorder une importance particulière à l'occupation effective et à la reconnaissance communautaire[21].

Dans les zones rurales, les conflits fonciers sont souvent liés à l'accès aux terres agricoles, aux espaces pastoraux et aux ressources naturelles. Les tensions entre agriculteurs et éleveurs illustrent cette problématique lorsque les règles traditionnelles de gestion de l'espace ne suffisent plus à prévenir les conflits[22].

L'exploitation des ressources minières constitue également un facteur aggravant. Dans certaines régions, la faiblesse du contrôle administratif et la présence d'acteurs non étatiques favorisent des formes d'appropriation informelle des ressources foncières et minières[23].

Les crises armées ont amplifié ces difficultés en provoquant des déplacements massifs de populations. Le retour des personnes déplacées soulève alors des questions complexes

[17] FAO, Land Tenure and Rural Development, Rome, FAO, 2002.
[18] Banque mondiale, Land Governance Assessment Framework: Implementation Manual, Washington, 2012.
[19] Étienne Le Roy, Alain Karsenty et Alain Bertrand, La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables, Paris, Karthala, 1996.
[20] Philippe Lavigne Delville, Les pratiques populaires de sécurisation foncière et la question de la propriété en Afrique, Paris, Karthala.
[21] John W. Bruce, Community-Based Land Tenure Management: Questions and Opportunities, Land Tenure Center.
[22] Camilla Toulmin et Julian Quan (dir.), Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa, London, IIED, 2000.
[23] International Crisis Group, Rapports sur les conflits armés, les ressources naturelles et la gouvernance en République centrafricaine.

relatives à la restitution des terres abandonnées, à la reconnaissance des droits antérieurs et à la cohabitation avec les nouveaux occupants[24].

B- Les limites des mécanismes juridictionnels et le rôle des modes alternatifs de règlement

Le règlement judiciaire constitue en principe la voie normale de résolution des conflits relatifs à la propriété immobilière. Les juridictions compétentes ont pour mission de protéger les droits reconnus par la loi et de garantir le respect des règles relatives à la propriété foncière[25].

Cependant, l'efficacité de la justice foncière demeure limitée par plusieurs facteurs. Les difficultés d'accès aux tribunaux, la durée des procédures, le coût des démarches et l'insuffisance des moyens matériels affectent la capacité du système judiciaire à répondre rapidement aux besoins des justiciables[26].

La question de la preuve constitue également une difficulté majeure. Dans de nombreux conflits, les parties disposent d'éléments de nature différente : certains invoquent des titres administratifs, tandis que d'autres se fondent sur des droits coutumiers ou des occupations anciennes. Cette diversité des modes de preuve complique l'appréciation judiciaire des droits revendiqués[27].

Dans ce contexte, les mécanismes alternatifs de règlement des conflits occupent une place importante. La médiation, la conciliation et les mécanismes communautaires permettent souvent d'obtenir des solutions plus rapides et mieux acceptées socialement[28].

Toutefois, ces pratiques doivent être encadrées afin d'éviter qu'elles ne conduisent à la négation des droits légalement établis. L'objectif n'est pas d'opposer justice étatique et justice communautaire, mais de construire une complémentarité entre ces différents modes de régulation[29].

L'expérience de certaines juridictions centrafricaines montre d'ailleurs une tendance à rechercher des solutions conciliatrices lorsque celles-ci permettent de préserver la paix sociale tout en respectant les droits reconnus. Cette approche traduit une évolution vers une justice foncière davantage attentive aux réalités sociales[30].

---

[24] HCR, Rapports sur les déplacements internes et le retour des populations en République centrafricaine.
[25] Code domanial et foncier centrafricain ; textes relatifs à la compétence des juridictions civiles en matière immobilière.
[26] Banque mondiale, Documents d'analyse sur l'accès à la justice et la gouvernance institutionnelle en République centrafricaine.
[27] Sally Falk Moore, Law as Process: An Anthropological Approach, Londres, Routledge, 1978.
[28] Étienne Le Roy, Le jeu des lois : une anthropologie dynamique du droit, Paris, LGDJ.
[29] FAO, Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, Rome, FAO, 2012.
[30] Jurisprudence et pratiques des juridictions civiles centrafricaines relatives au règlement amiable des litiges fonciers.

Ainsi, la résolution durable du contentieux foncier exige une combinaison entre amélioration du fonctionnement judiciaire, développement des mécanismes de médiation et renforcement des politiques publiques de prévention des conflits.

- **Les perspectives de réforme pour une gouvernance foncière durable en République centrafricaine**

La persistance du contentieux foncier en République centrafricaine démontre que les réponses exclusivement judiciaires ne suffisent pas à garantir une sécurité durable des droits sur la terre. La réforme foncière doit être envisagée comme une politique publique globale intégrant les dimensions juridiques, institutionnelles, économiques et sociales de la gestion foncière[31].

La gouvernance foncière durable suppose une clarification des règles applicables, une amélioration des capacités administratives et une participation accrue des acteurs locaux dans les processus de décision[32].

- **L'harmonisation du droit foncier moderne et des pratiques coutumières**

La première exigence de réforme concerne l'articulation entre les normes étatiques et les règles coutumières. Le pluralisme juridique ne constitue pas nécessairement une faiblesse ; il peut représenter un moyen d'adapter le droit aux réalités sociales. Toutefois, son efficacité dépend de l'existence d'un cadre institutionnel permettant de coordonner les différents systèmes normatifs[33].

Dans cette perspective, la reconnaissance encadrée des droits fonciers coutumiers apparaît comme une orientation essentielle. Il ne s'agit pas de substituer la coutume au droit étatique, mais de construire un mécanisme permettant d'intégrer les pratiques locales dans un système juridique sécurisé[34].

Une telle réforme devrait notamment déterminer : les conditions de reconnaissance des droits issus des occupations traditionnelles ; les modalités d'enregistrement des droits coutumiers ; les procédures de transformation progressive de certains droits d'usage en droits juridiquement protégés.

[31] FAO, Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, Rome, FAO, 2012.
[32] Banque mondiale, Land Governance Assessment Framework: Implementation Manual, Washington, 2012.
[33] Sally Falk Moore, Law as Process: An Anthropological Approach, Londres, Routledge, 1978.
[34] Étienne Le Roy, Alain Karsenty et Alain Bertrand, La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables, Paris, Karthala, 1996.

La sécurisation des droits locaux constitue en effet un élément fondamental de prévention des conflits, car une grande partie des tensions foncières naît de l'absence de reconnaissance officielle des pratiques sociales existantes[35].

- **La modernisation de l'administration foncière et la sécurisation des droits de propriété**

La deuxième orientation concerne le renforcement de l'administration foncière. Une politique foncière efficace nécessite des institutions capables d'identifier les parcelles, d'enregistrer les droits et de garantir la fiabilité des informations foncières[36].

La mise en place d'un cadastre national moderne constitue une priorité. Le cadastre permet non seulement de déterminer la localisation et les limites des propriétés, mais également de réduire les conflits liés aux doubles attributions et aux occupations irrégulières[37].

La numérisation progressive des données foncières pourrait améliorer la transparence des procédures et faciliter l'accès des citoyens aux informations relatives aux terrains. Plusieurs expériences africaines démontrent que la modernisation des systèmes d'information foncière contribue à renforcer la sécurité juridique et la confiance des usagers[38]. Par ailleurs, l'administration foncière centrafricaine doit être renforcée par : la formation spécialisée des agents ; l'amélioration des équipements techniques ; la simplification des procédures administratives ; la lutte contre les pratiques frauduleuses.

La bonne gouvernance foncière suppose également une plus grande transparence dans la délivrance des titres et dans la gestion du domaine public et privé de l'État[39].

- Le développement de la fiscalité foncière et des mécanismes de prévention des conflits

La réforme foncière doit également intégrer la dimension fiscale. La fiscalité foncière représente un instrument important de mobilisation des ressources publiques et de financement des collectivités territoriales[40].

Cependant, l'efficacité de cette fiscalité dépend de la connaissance précise du patrimoine foncier, de la fiabilité des registres et de la capacité administrative à assurer le recouvrement des taxes[41].

---

[35] Philippe Lavigne Delville, Sécuriser l'accès aux ressources : les enjeux fonciers en Afrique, Paris, Karthala.
[36] FAO, Land Tenure and Rural Development, Rome, FAO, 2002.
[37] John W. Bruce, Land and Property Rights: Issues for Development, Washington, World Bank.
[38] UN-Habitat, Land Administration Guidelines for Post-Conflict Countries, Nairobi, Nations Unies.
[39] Banque mondiale, République centrafricaine : gouvernance et institutions publiques, Washington.
[40] Banque mondiale, Cahiers économiques de la République centrafricaine : renforcer la mobilisation des recettes intérieures, Washington.
[41] OCDE, Mobilisation des recettes fiscales et gouvernance en Afrique, Paris.

L'amélioration des recettes foncières ne doit pas être envisagée uniquement comme un objectif budgétaire. Elle peut également contribuer à une meilleure régulation du marché foncier et à une répartition plus équitable de la charge fiscale entre les détenteurs de patrimoine immobilier[42].

Enfin, la prévention des conflits doit devenir un axe central de la politique foncière. Les autorités publiques devraient développer : des mécanismes locaux de médiation foncière ; des campagnes d'information sur les droits fonciers ; des dispositifs de dialogue entre communautés ; des procédures spécifiques pour traiter les situations liées aux déplacements et aux retours de populations.

Dans les contextes post-conflit, la reconstruction de la paix passe nécessairement par une gestion équitable des questions foncières. La terre étant souvent au cœur des tensions sociales, sa régulation constitue un élément essentiel de consolidation de l'État de droit[43].

Ainsi, une réforme structurelle du système foncier centrafricain apparaît indispensable pour transformer la terre d'un facteur de conflit en un instrument de développement économique et de cohésion sociale.

La prochaine étape sera la conclusion générale avec notes de bas de page, puis je pourrai vous aider à préparer une version finale prête pour soumission à une revue (mise en forme, pagination, normes bibliographiques).

Conclusion

Le contentieux foncier en République centrafricaine constitue un phénomène multidimensionnel qui révèle les difficultés profondes liées à la sécurisation des droits sur la terre. Loin de se limiter à des différends individuels relatifs à la propriété immobilière, il traduit les tensions entre plusieurs conceptions de la terre, les insuffisances du cadre institutionnel et les conséquences des crises politiques et sécuritaires qui ont affecté le pays.

L'analyse menée dans cette étude a permis de démontrer que le pluralisme normatif constitue l'un des facteurs structurels majeurs de l'insécurité foncière. La coexistence entre le droit étatique écrit et les pratiques coutumières, lorsqu'elle n'est pas accompagnée d'un mécanisme efficace d'harmonisation, crée des incertitudes concernant l'identification des titulaires de droits, la preuve de la propriété et la légitimité des occupations[44].

Cette situation est renforcée par les limites de la gouvernance foncière. La faiblesse des structures administratives, l'insuffisance des outils cadastraux, les difficultés d'accès aux

[42] Richard Bird et Enid Slack, Land and Property Taxation: A Review, World Bank.
[43] PNUD, Rapports sur la consolidation de la paix et la gouvernance en République centrafricaine.
[44] Sally Falk Moore, Law as Process: An Anthropological Approach, Londres, Routledge, 1978 ; Étienne Le Roy, Alain Karsenty et Alain Bertrand, La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables, Paris, Karthala, 1996.

procédures d'enregistrement et les contraintes institutionnelles réduisent la capacité de l'État à assurer une protection effective des droits fonciers[45].

Les crises politico-militaires successives ont également contribué à aggraver les tensions existantes. Les déplacements de populations, les occupations secondaires et la compétition autour des ressources naturelles ont transformé certains conflits fonciers en véritables enjeux de stabilité sociale et politique[46].

L'étude a par ailleurs montré que les mécanismes juridictionnels, bien qu'indispensables à la garantie de l'État de droit, rencontrent plusieurs limites pratiques. La complexité des procédures, la durée des instances et les difficultés d'accès à la justice conduisent une partie des populations à privilégier les mécanismes alternatifs de règlement, notamment la médiation communautaire. Ces pratiques présentent un intérêt certain pour la préservation de la paix sociale, mais nécessitent un encadrement juridique approprié afin de garantir le respect des droits fondamentaux[47].

Dès lors, la réforme foncière centrafricaine apparaît comme une nécessité stratégique. Elle devrait s'articuler autour de plusieurs priorités : l'harmonisation du droit moderne et des normes coutumières, la modernisation de l'administration foncière, la mise en place d'un cadastre fiable, la sécurisation des titres de propriété, l'amélioration de la fiscalité foncière et le renforcement des mécanismes de prévention des conflits[48].

Une telle réforme ne doit pas être comprise comme une simple opération technique de modification des textes juridiques. Elle constitue un véritable projet institutionnel visant à restaurer la confiance entre l'État et les citoyens, à garantir une meilleure égalité d'accès à la terre et à favoriser un développement économique durable[49].

En définitive, la résolution durable du contentieux foncier en République centrafricaine dépendra de la capacité des pouvoirs publics à construire un système foncier conciliant la sécurité juridique des droits individuels, la reconnaissance des réalités sociales locales et les exigences de gouvernance démocratique. La terre, longtemps considérée comme une source de

[45] FAO, Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, Rome, FAO, 2012 ; Banque mondiale, Land Governance Assessment Framework: Implementation Manual, Washington, 2012.

[46] PNUD, Rapports sur la gouvernance, la consolidation de la paix et la prévention des conflits en République centrafricaine ; HCR, Rapports sur les déplacements forcés et les retours de populations en République centrafricaine.

[47] Étienne Le Roy, Le jeu des lois : une anthropologie dynamique du droit, Paris, LGDJ ; Camilla Toulmin et Julian Quan (dir.), Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa, London, IIED, 2000.

[48] FAO, Land Tenure and Rural Development, Rome, FAO, 2002 ; UN-Habitat, Land Administration Guidelines for Post-Conflict Countries, Nairobi, Nations Unies.

[49] Banque mondiale, République centrafricaine : gouvernance, institutions et développement économique, Washington.

tensions, pourrait ainsi devenir un véritable instrument de stabilité, d'investissement et de cohésion nationale.

Les difficultés à la mise en œuvre de l'exécution forcée en droit OHADA

Challenges in the Enforcement of Judgments Under OHADA Law

Par :

Franck Fernand NGATO

Doctorant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Bangui (République Centrafricaine)

ngatofranck32@gmail.com

Résumé:

Les difficultés à la mise en œuvre de l'exécution forcée en droit OHADA aborde les obstacles qui entravent l'effectivité des décisions judiciaires et des titres exécutoires dans les États membres de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). Ces difficultés se manifestent par plusieurs facteurs tel que Les délais prolongés et la complexité des procédures judiciaires freinent l'exécution des décisions. Les juridictions et les organes d'exécution souffrent souvent d'un manque de moyens financiers et humains, ce qui limite leur capacité d'action.

L'ambiguïté de certaines normes et l'absence d'harmonisation dans leur application peuvent créer des confusions et des retards ce qui oblige certains débiteurs à utiliser des stratégies dilatoires pour contester ou éviter l'exécution, rendant le processus plus difficile. La corruption au sein des institutions judiciaires peut compromettre l'intégrité des procédures d'exécution. Les difficultés de collaboration entre les États membres, notamment pour les cas d'exécution transfrontalière, ajoutent une couche de complexité.

En définitive, bien que le droit OHADA mette en place des mécanismes pour faciliter l'exécution forcée, de nombreux défis doivent être surmontés pour garantir une mise en œuvre efficace et équitable de ces procédures. Des réformes sont nécessaires pour améliorer le cadre juridique et institutionnel afin d'assurer la protection des droits des créanciers et l'efficacité des décisions judiciaires.

Mots clés: L'exécution forcée, l'effectivité des décisions, complexité des procédures, procédure d'exécution.

Abstract:

The difficulties in implementing enforcement under OHADA law address the obstacles that hinder the effectiveness of court decisions and enforceable instruments in the member states of the Organization for the Harmonization of Business Law in Africa (OHADA). These difficulties manifest themselves through several factors, such as: prolonged delays and the complexity of judicial procedures, which impede the enforcement of decisions. Courts and enforcement bodies often suffer from a lack of financial and human resources, which limits their capacity to act.

The ambiguity of certain standards and the lack of harmonization in their application can create confusion and delays, forcing some debtors to use delaying tactics to contest or avoid enforcement, making the process more difficult. Corruption within judicial institutions can compromise the integrity of enforcement procedures. Difficulties in collaboration between member states, particularly in cases of cross-border enforcement, add another layer of complexity.

Ultimately, although OHADA law establishes mechanisms to facilitate enforcement, numerous challenges must be overcome to ensure the effective and equitable implementation of these procedures. Reforms are necessary to improve the legal and institutional framework to guarantee the protection of creditors' rights and the effectiveness of judicial decisions.

Keywords: Enforcement, effectiveness of decisions, complexity of procedures, enforcement procedure.

Introduction

Contrairement à l'ancien droit qui permettait l'exécution forcée sur la personne du débiteur[1], l'exécution d'une décision supranationale qui porte à la charge du débiteur une obligation pécuniaire de paiement des sommes d'argent ou une obligation naturelle de faire ou de ne pas faire, a pour objet essentiel la saisie de ses biens.

Outre la protection des biens résultant des barrières procédurales érigées en faveur du débiteur, le législateur communautaire a également permis la protection des droits substantiels du débiteur en évitant, même si tous les écueils procéduraux étaient contournés, la saisie de tous ses biens.

A l'évidence, le cadre ainsi tracé et l'intérêt ainsi dégagé du sujet permettent de mettre en relief sa problématique résultant des nombreuses questions à résoudre qu'il suscite.

Comment les obstacles juridiques, techniques et sociaux impactent-ils l'efficacité et la légitimité des procédures d'exécution forcée, et quelles solutions peuvent être envisagées pour surmonter ces défis tout en respectant les droits des parties concernées ?

Dans ce cas, la procédure d'exécution forcée est engagée et se déroule normalement mais la loi empêche le créancier de mettre certains biens du débiteur sous-main de justice. Laissée à la sagesse de chaque législateur nationale[2], cette protection de certains biens de tous les débiteurs, personnes essentiellement physiques retiendra notre attention (I).

Intervenant en amont de toute saisie pour l'interdire, certaines protections ont un caractère personnel puisqu'elles s'attachent à la personne du débiteur. Inaugurée par les droits nationaux et consacrée par le droit uniforme, cette protection de l'intégralité des biens de certaines catégories de débiteurs, personnes essentiellement morales, fera également l'objet de nos recherches (II).

I- LA PROTECTION PATRIMONIALE DE CERTAINS BIENS DES DEBITEURS

Les protections qui profitent à tous les débiteurs, personnes morales et surtout physiques, concernent une catégorie des biens qui ne peuvent pas faire l'objet de saisie en vue du recouvrement forcé.

[1]Dans les civilisations dites primitives en général et sous l'empire romain en particulier, toute personne dont la dette était échue et constatée par un titre quelconque pouvait saisir son débiteur insolvable par le collet, soit pour exploiter sa main d'œuvre, soit pour le vendre afin de se faire payer sur le prix. La contrainte par corps qui succèdera à cette « Manus injectio judicatio » sera aussi abolie en matière civile vers la deuxième moitié du 19e siècle.

[2]Au terme de l'article 51 de l'acte uniforme n°6 « Les droit et biens insaisissables sont définis par chacun des Etats partis ».

La réforme des procédures d'exécution ayant abandonné cette question aux droits nationaux des Etats parties, ce pan du droit demeure régi par le Code de procédure civile et commerciale adopté dans la plupart des Etats, par voie législative ou réglementaire[3]. Le principe de la saisissabilité de tous les biens de tous les débiteurs, édicté par le code civil[4], admet dans l'acte uniforme du 10 avril 1998[5] et dans le code de procédure civile notamment[6] des exceptions conduisant à rendre certains biens insaisissables.

La question se pose de savoir si la loi est l'unique fondement de l'insaisissabilité de certains biens du débiteur.

L'examen du droit positif sur la question permet de constater qu'à côté de la protection absolu de certains biens du débiteur par la loi (A), se greffent d'autres protections certes prévues par la loi mais accordées délibérément par le juge ou les tiers (B).

A- La garantie d'intangibilité des biens non commercialisables et des biens à caractère alimentaire et professionnel

Il peut paraître paradoxale de se soucier de protéger un débiteur qui ne paye pas ses dettes plutôt que protéger le créancier qui réclame justice. Cependant, l'indisponibilité juridique résultant des saisies antérieures et l'ouverture d'une procédure collective d'apurement du passif à l'encontre du débiteur[7] qui ne nous intéressent pas dans le cadre de cette étude, rendent insaisissables certains biens du débiteur.

[3]Pour le cas de la Centrafrique, c'est un décret du 16 mars 1954 qui rend le code de procédure civile français de 1806 applicable en Afrique Equatoriale Française.

[4]L'article 2092 pose le principe de la saisissabilité de tout débiteur, même celui frappé d'incapacité, car l'incapacité ne dispense personne de l'acquittement de ses dettes. Si le débiteur est un incapable, le créancier devra seulement faire observer certaines conditions de forme consistant généralement à diriger la procédure contre le représentant légal de l'incapable. Reprenant les dispositions de l'article 2092 -1- C (loi du 5 juillet 1972), la loi du 9 juillet 1991 en son article 13 al.2 rappelle que « les saisies peuvent porter sur tous les biens appartenant au débiteur alors même qu'ils seraient détenus par des tiers ». Il faut simplement noter qu'en France comme en OHADA, les procédures de saisie entre les mains des tiers sont modifiées : la saisie attribution entre les mains des tiers ne peut plus porter que sur les créances tandis que la saisie –vente entre les mains des tiers se rapporte aux biens corporels. L'article 2102 pose quant à lui le principe de la saisissabilité de tous les biens du débiteur. Il se rapporte donc à l'étendue de la saisissabilité de tous les biens. Ce texte dispose que « le patrimoine constitue le gage général des créanciers et tous ses éléments sont saisissables, qu'ils soient de nature mobilière ou immobilière ». L'article 13 al.1 de la loi du 01 juillet 1991 rappelle ce principe. Qu'il s'agisse au demeurant de la personne ou du bien saisissable, la règle est la saisissabilité et l'exception l'insaisissabilité.

[5]Après avoir énoncé le principe de la saisissabilité des biens du débiteur alors même qu'ils seraient détenus par un tiers, l'article 50 épargne certains biens déclarés insaisissables par la loi nationale de chaque Etat partie.

[6]Les exceptions d'insaisissabilité résultent des dispositions des articles 315 et 327 du CPCC encore applicables dans certains Etats parties à l'OHADA, dont la Centrafrique.

[7]Au terme de l'article 75 de l'acte uniforme portant procédure collective d'apurement du passif, « la décision d'ouverture de la procédure collective suspend ou interdit toutes les poursuites individuelles tendant à faire reconnaître des droits et des créances, ainsi que toutes les voies d'exécution tendant à obtenir le paiement par les créanciers qui, normalement, font partie de la masse ».

A l'exception de la saisie des sommes d'argent qui permet le paiement immédiat de la créance liquide du poursuivant, la saisie des biens corporels du débiteur permet plus tard au créancier de se faire payer sur le prix de leur vente[8].

Au rang des droits personnels, nous pouvons citer le droit d'usage et d'habitation, l'usufruit légal des père et mère[9] qui ne sont ni saisissables, ni cessibles parce qu'ils ne peuvent être exercés que par les personnes auxquelles ils ont été attribués. De même, les offices ministériels ne peuvent être saisis tout au moins en ce qui concerne le titre par opposition au prix de vente de l'office, lequel pourrait faire l'objet d'une saisie une fois l'office cédé.

Il est admis qu'il puisse faire l'objet d'une forte valeur pécuniaire bien qu'il ne soit pas commercialisable[10].

Ne sont pas non plus commercialisables, certains biens détenus par des personnes physiques ou morales et auxquelles la communauté nationale accorde de l'importance.

Le code de procédure civile et commerciale a donné la possibilité aux lois et textes particuliers de dresser la liste des biens insaisissables en raison de l'intérêt général qui s'y attache. C'est dans ce sens que nous comprenons les dispositions de l'article 315 alinéa 1 selon lesquelles « seront insaisissables, les choses déclarées insaisissables par la loi ».

Forts de cette disposition, des textes particuliers ont rangé dans les biens insaisissables, les effets de commerce, les rentes sur l'État, les pensions des plus hautes autorités de l'État et les biens des personnes publiques.

Les rentes sur l'Etat (emprunts de l'Etat) ont été déclarées insaisissables afin de préserver le crédit de l'Etat. Contrairement à la position de l'administration et de la jurisprudence du Conseil d'État, la Cour de cassation tente d'en réduire la portée en décidant que seuls sont insaisissables les arrérages de la rente et non les titres eux-mêmes[11].

Pour permettre au débiteur de survivre et de travailler pour payer progressivement sa dette, le législateur des pays membres n'admet pas la saisie de la totalité de ses biens. Des raisons humanitaires incitent à épargner les débiteurs de certaines saisies en raison du caractère alimentaire ou professionnel desdits biens.

La jurisprudence englobe dans cette catégorie tous les arrérages qui ont un caractère alimentaire notamment les pensions alimentaires dues à un conjoint à la suite d'un divorce, les

[8] L'acte uniforme n° 6 comportes toutefois des saisies des biens corporels en vue de leur restitution à au propriétaire ou de leur remise à un créancier gagiste. Celles-ci visent à obtenir l'exécution d'une obligation de faire et non d'une obligation de payer une somme d'argent. C'est le cas de la saisie revendication et de la saisie appréhension.

[9] Il résulte de la lecture combinée des articles 631 et 634 du code civil que ces droits ne peuvent être cédés.

[10] RAYNAUD-CHANON (M.) : « *Les souvenirs de famille, un étage vers la reconnaissance de la personnalité morale de la famille* », Dalloz 1987, chron. p. 265, n°12.

[11] Req. 2 juillet 1984 et 16 juillet 1894, D. 1894.1.497 notes GLASSON, S.1895.1.5, note LYONCAEN.

pensions civiles et militaires, les pensions d'accidents de circulation ou de travail, de sécurité sociale, de retraite ou d'invalidité du combattant[12].

De même, les salaires, traitements et appointements ne sont pas intégralement saisissables. En effet, dans beaucoup de famille, le salaire étant l'unique moyen de subsistance, le législateur a fixé une portion qu'on ne pourrait saisir.

Le principe de la progressivité qui fait croître la quotité saisissable en fonction des tranches de salaire repose sur l'idée naguère développée par les économistes KEYNES et FRIEDMAN d'après laquelle la part importante d'une rémunération modeste est essentiellement consacrée aux dépenses d'ordre alimentaire[13], tandis que les dépenses de luxe occupent une bonne part des rémunérations consistantes.

Il est donc normal de protéger les salaires au fur et à mesure qu'ils sont bas, en raison de leur caractère essentiellement alimentaire.

Le caractère alimentaire du salaire avait déjà fait dire à l'article 70 que « la créance de salaire bénéficie d'un privilège préférable à tous les autres privilèges généraux ou spéciaux en ce qui concerne la fraction insaisissable dudit salaire telle qu'elle est définie par les textes législatifs ou règlementaires en vigueur ».

S'il résulte de ce qui précède que les législateurs communautaire et nationaux n'ont pas voulu que la saisie des salaires affame le débiteur au point d'en faire un indigent à la charge de la société[14], les intérêts tout aussi vitaux de certains créanciers ont permis d'infléchir les insaisissabilités ci-dessus énoncées.

Toutefois, précisera plus tard l'article 177 alinéa 4 de l'acte uniforme du 10 avril 1998, « *le total des sommes saisies ou volontairement cédées ne peut, en aucun cas, fût-ce pour les dettes alimentaires, excéder un seuil fixé par chaque Etat partie* ». Une restriction semblable protège aussi les instruments de travail du débiteur.

M. PREVAULT relève pour critiquer cette tendance jurisprudentielle confirmée par un arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence[15], qu'il est inadmissible que toute une école secondaire soit obligée de fermer ses portes parce que le matériel de classe, deux cent trente tables et deux cent trente chaises, des lits, des armoires et instruments pédagogiques ont été

---

[12]Cass. 1ère chambre civile, 25 mai 1996, Bull 1, n° 137, p. 97 pour la jurisprudence française et ord. N° 07/ TPI/DSCH du 7 mars 2007 pour la jurisprudence camerounaise (inédite).

[13]Pour une étude détaillée des théories relatives aux rapports de la consommation et du revenu, cf. BERNIER (B) et SIMON (Y.), « *Initiation à la microéconomie* », 5e éd. DUNOD, Paris 1993, pp.102 et ss.

[14]DE LEVAL (G.) : « *Recouvrement et dignité humaine* », in justice et droits fondamentaux, Etudes offertes à J. Normand, Lifec, Paris 2003, p. 326.

[15]Aix-en-Provence, 19 février 1982, J.C.P, 1984, II, 20174, TGI Melun, 30 janvier 1979, cités par PREVAULT (J.) dans sa note sous TGI Lyon, 14 juin 1994.

saisis en exécution d'une décision de justice. Il se passe de toute démonstration que les principales victimes d'une telle saisie sont plutôt les parents et les élèves que la personne morale débitrice qui, à cette occasion, aurait dû être protégée.

Selon cette doctrine, il faut donc distinguer, au nombre des instruments de travail, ceux qui ont un caractère vital pour la personne physique et sont de ce fait insaisissables, de ceux qui ont une utilité sociale et méritent la même protection même s'ils appartiennent à une personne morale.

B- La protection juridique transitoire accordée par le juge au débiteur et la période d'application des délais de grâce

Pour des raisons d'équité, le législateur permet au juge de suspendre provisoirement les mesures d'exécution forcée à l'égard du débiteur malheureux victime d'une situation économique défavorable. Cette protection momentanée s'accorde par des délais de grâce aux cours desquels la saisie des biens du débiteur est différée.

L'institution du délai de grâce en matière de paiement n'est pas une création du droit OHADA. Sous le régime du code civil, les délais de grâce étaient déjà prévus par l'article 1343, qui dispose que : « *Le débiteur ne peut point forcer le créancier à recevoir en partie le paiement d'une dette même divisible (alinéa 5). Les juges peuvent néanmoins, en considération de la position du débiteur et usant de ce pouvoir avec une grande réserve, accorder des délais modérés pour le paiement et surseoir à l'exécution des poursuites, toutes choses demeurant en l'état (alinéa 2). En cas d'urgence, la même faculté appartient, en tout état de cause, au juge des référés (alinéa 3). S'il est sursis à l'exécution des poursuites, les délais fixés par le code de procédure civile pour la validité des procédures d'exécution seront suspendus jusqu'à l'expiration du délai accordé par le juge (alinéa 4)* ».

L'article 39 de l'acte uniforme apporte des changements importants dans cet ancien régime en règlementant les délais de grâce en trois alinéas au lieu des quatre du code civil, le premier alinéa de l'article 1343 restant maintenu tandis que le quatrième est supprimé.

C'est ainsi que les alinéas 2 et 3 de l'article 39 sont ainsi conçus : « Toutefois, compte tenu de la situation du débiteur et en considération des besoins du créancier, la juridiction compétente peut, sauf pour les dettes d'aliments et les dettes cambiaires, reporter ou échelonner le paiement des sommes dues dans la limite d'une année. Elle peut également décider que les paiements s'imputeront d'abord sur le capital (alinéa 2). Elle peut en outre subordonner ces mesures à un accomplissement, par le débiteur, d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette (alinéa 3) ».

Dans la mise en œuvre des nouveaux critères d'octroi du délai de grâce, les juges nationaux dans l'ensemble prennent en compte à la fois la situation du débiteur et les besoins du créancier[16].

Poussant plus loin le souci de conciliation de ces deux impératifs contradictoires, beaucoup de juges Centrafricains soumettent l'application de l'article 39 de l'acte uniforme à la double condition que le débiteur soit à la fois malheureux et de bonne foi. La jurisprudence justifie cette exigence par le fait que la grâce faisant exception au droit, c'est-à-dire à ce qui est juste et permettant d'écarter une solution rigoureuse, il est normal que le magistrat subordonne sa bienveillance à certains mérites personnels du débiteur. Aussi, la mauvaise foi empêche-t-elle l'octroi d'un délai de grâce[17].

Le droit OHADA invite donc les juges à trouver un équilibre raisonnable entre les deux parties en présence et à ne sacrifier les intérêts du débiteur que si les besoins du créancier s'avèrent plus pressants. La pitié qu'inspire le débiteur ne devrait pas faire oublier que le créancier a lui aussi des raisons personnelles pour obtenir le paiement immédiat. Certes, le code civil, en utilisant l'expression « avec grande réserve », invitait déjà le juge à une certaine modération dans l'usage de son pouvoir discrétionnaire d'octroyer le délai de grâce. Mais le droit OHADA a l'avantage de la clarté quand il précise que cet équilibre doit être absolument pris en considération. Le législateur en permettant au juge d'octroyer un délai de grâce au débiteur en situation inconfortable, lui restitue sa fonction de ministre d'équité[18].

Le nouveau régime des délais de grâce institué par le législateur français de 1991 et qui a fortement inspiré la réforme OHADA est resté fidèle à la tradition du caractère facultatif de cette mesure. Ainsi, comme dans l'ancien droit[19] et dans le code civil, les délais de grâce restent une clémence assujettie à la discrétion du juge.

Ni le code civil, ni la loi française de 1991, ni l'acte uniforme n'ont retiré au juge son pouvoir discrétionnaire d'apprécier souverainement s'il y a lieu d'accorder un délai de grâce.

Toutefois, le législateur OHADA a apporté de grandes innovations par rapport aux anciennes législations en ce qui concerne les modalités et la durée de la protection du débiteur.

---

[16]CA Abidjan, arrêt n° 683 / civ. du 20 mai 2000 ainsi motivé en ce qui concerne les délais de grâce : C'est de bonne foi que la société débitrice n'avait pas pu s'acquitter de ses dettes parce qu'elle-même n'était pas payée pour les travaux effectués pour le compte de l'Etat (Traité et actes uniformes commentés et annotés, 2ième édition, p. 719).

[17]CATALA (P.) et TERRE (F.) : « *Procédure civile et voies d'exécution* », 13ième édition, 1980, PUF, p. 122.

[18]BOYER, « *La notion d'équité et son rôle dans la jurisprudence des parlements* », Mélanges Maury, 1960, tome 2, p.257.

[19]Lois des 25 mars et 20 août 1936 modifiant l'article 1343 du code civil en vue de faciliter l'octroi des délais de grâce.

Le juge, en octroyant un délai de grâce a le choix entre d'une part, autoriser le débiteur à différer son paiement jusqu'à une date déterminée et d'autre part, le libérer progressivement en divisant le paiement en plusieurs termes dans la limite d'une année. La rédaction de l'article 39 de l'acte uniforme retient bien l'alternative entre ces deux solutions[20]. Ce qui est remarquable dans cette innovation, c'est la fixation du délai de grâce à la durée maximale d'un an, contrairement au code civil qui ne prévoyait pas initialement de limitation de durée en droit Centrafricain[21].

Le juge reçoit également de l'article 39 de l'acte uniforme, le pouvoir de décider que les paiements s'imputeront d'abord sur le capital, alors que normalement ils s'imputent d'abord sur les intérêts. Il s'agit là de mesures favorables au débiteur.

Dans le souci d'équilibre entre les parties, le législateur exclut du domaine des délais de grâce, les dettes d'aliments et les dettes cambiaires.

La doctrine a critiqué l'exclusion des dettes cambiaires de l'environnement des délais de grâce au motif que ce sont ces dettes qui sont au cœur même des affaires[22]. Mais la jurisprudence continue d'exiger que la dette litigieuse ne soit pas une dette cambiaire ou d'aliments avant d'accorder le délai de grâce[23].

Malgré la volonté affichée du législateur OHADA d'assurer un juste équilibre entre le débiteur et le créancier, le nouveau régime des délais de grâce présente des insuffisances.

La reforme initiée par l'acte uniforme marque un recul par rapport au code civil quant à la détermination des effets que produit un délai de grâce tout comme apparaît imprécis le champ d'application des délais de grâce.

L'article 1343 alinéa 5 du code civil prévoyait que les délais de grâce avaient pour effet de surseoir à l'exécution des poursuites toutes choses demeurant en l'état. Le débiteur était donc protégé par l'impossibilité pour le créancier de recourir à l'exécution forcée. Mais, pour atténuer les conséquences de cette altération des droits du créancier, le même article 1343-5 du code civil suspendait corrélativement à son profit, tous les délais fixés par le code de procédure civile pour la validité des procédures d'exécution, jusqu'à l'expiration du délai de grâce.

L'article 39 de l'acte uniforme supprime ce dernier alinéa de l'article 1343 du code civil, disposition pourtant fort significative.

---

[20]En droit français, cette alternative avait été discutée sous l'empire de l'ancien article 1343 du code civil. En raison de sa rédaction actuelle, l'article 39 de l'acte uniforme ne laisse plus de doute sur cette affirmation de principe.

[21]En droit français, le nouvel article 1343 alinéa 5 du Code civil limite le délai de grâce à 2 ans maximum.

[22]OHADA, Traité et actes uniformes commentés, juriscope, p.718.

[23]CA, NDJAMENA, arrêt N°441/99, 7 octobre 1999, juriscope, p. 701.

Dans la pratique, la jurisprudence comble ce vide en faisant produire au délai de grâce le même effet que sous le code civil. Ainsi, dans l'application de la nouvelle réglementation, le délai de grâce accordé par le juge a pour effet de suspendre la procédure d'exécution forcée engagée contre le débiteur. A son expiration, les poursuites peuvent reprendre leur cours[24].

L'acte uniforme ne précise non plus si les délais de grâce de l'article 39 concernent uniquement les saisies mobilières aux fins d'exécution[25], à l'exclusion de la saisie immobilière. Autrement dit, la question posée est celle de savoir si le juge du contentieux de l'exécution qui est normalement incompétent pour connaître de la saisie immobilière peut s'appuyer sur les dispositions de l'article 39 susvisé pour octroyer un délai de grâce susceptible de suspendre la réalisation du gage immobilier.

II- LES PROTECTIONS INTEGRALES DU PATRIMOINE DE CERTAINS DEBITEURS

Contrairement à la protection accordée à tous les débiteurs sur certains biens seulement de leur patrimoine qui sont déclarés insaisissables, la protection envisagée actuellement concerne une certaine catégorie de débiteurs dont tous les biens sont déclarés insaisissables.

Pour aborder cette variété de nuances autour de l'immunité d'exécution, la lecture combinée du droit international, du droit communautaire OHADA, du droit positif des pays membres nous suggère d'analyser respectivement les principes de l'immunité d'exécution (A) et des secousses qui tentent d'ébranler ce principe (B).

A- Les principes de l'immunité d'exécution en droit international et en droit interne

Les conflits engendrés par les relations interétatiques qu'entretiennent de nombreux Etats du monde ont toujours posé le problème de la juridicité des Etats étrangers et de leurs représentants devant les juridictions de l'Etat accréditaire et celui subséquent de la destinée des décisions éventuellement rendues.

En droit interne des Etats membres de l'OHADA, le problème est celui de la désignation de la juridiction compétente pour apprécier le comportement de l'Etat et celui du sort des décisions rendues contre la puissance publique.

[24]CA de Bouaké, arrêt n°85 – 2000 du 24 mai 2000 ; le juge d'appel décide que le débiteur ayant déjà bénéficié d'un délai de grâce de 12 mois accordé par ordonnance de référé, ne saurait valablement prétendre à un autre délai. Dans le même sens, voir TPI de Ouagadougou, Ord. Réf. N°79 du 27 septembre 2001, décidant que le délai de grâce de 6 mois accordé le 13 mars 2001 au débiteur étant expiré, les poursuites peuvent reprendre leur cours (juriscope p. 723).

[25]Les délais de grâce ne devraient pas être accordés dans les procédures de saisie conservatoire parce que les mesures conservatoires ne sont pas soutenues par un titre exécutoire et le droit de créance dont se prévaut le saisissant est essentiellement précaire.

A ces questions, une construction initiée dans les relations internationales depuis longtemps[26] répond que les Etats étrangers bénéficient d'une immunité de juridiction et d'exécution tandis qu'en droit interne, l'Etat est justiciable d'une juridiction spéciale mais bénéficie d'une immunité d'exécution.

En se référant à cette conception préexistante, on peut, par souci de simplicité guidé par la logique, dégager les bases de la protection immunitaire en droit international et en droit interne ensuite.

En droit international, les immunités d'exécution ne sont que des aspects particuliers des immunités diplomatiques qui englobent forcément et préalablement les immunités de juridiction.

Les immunités de juridiction et d'exécution recouvrent un ensemble de privilèges ou de prérogatives ayant pour but d'affranchir les Etats étrangers et leurs agents diplomatiques de certaines charges ou obligations comme l'inviolabilité des locaux personnels lors de l'instruction judiciaire ou de l'exécution forcée, la franchise des ambassades ou des consulats, les exemptions fiscales[27].

S'agissant des bases normatives qui ont vu le jour plus récemment, la convention de Vienne du 18 avril 1961[28] sur les relations diplomatiques énonce en son article 3 que « les locaux de la mission, leur ameublement et les autres objets qui s'y trouvent, ainsi que les moyens de transport de la mission, ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, saisie ou mesure d'exécution ». L'article 31 étend l'immunité aux diplomates eux-mêmes et à leurs demeures privées qui ne peuvent faire l'objet « d'aucune mesure d'exécution forcée ». A la suite de la convention de Vienne précitée, de nombreuses autres Conventions[29] conclues sous les auspices de l'organisation des Nations Unies notamment sont venues rappeler et reconduire tant l'immunité de juridiction que celle d'exécution de l'Etat étranger et de ses représentants.

---

[26]Encore discuté au 17ème siècle par certains auteurs comme Jean HOTMAN, David MEVIUS et GROTIUS, le principe de l'immunité a été largement admis dès le 18ème siècle sous l'instigation de MONTESQUIEU. En jurisprudence, l'arrêt inaugural du principe de l'immunité d'exécution en faveur des Etats a été rendu le 31 mars 1819 par la Cour de cassation française dans l'affaire Enregistrement contre Josselin.

[27]LALIVE (C.), « *L'immunité de juridiction et d'exécution* », RCDIP 1953, pp. 273 et ss, ; Voir également HUU-THU (D.), « *Les problèmes actuels de l'immunité de juridiction et d'exécution de l'Etat étranger et les tentatives de règlement* », thèse, Paris II, 1980, pp. 47 et ss.

[28]La Convention de Vienne du 18 avril 1961 est entrée en vigueur le 24 avril 1964 ; A cet égard, voir PINGEL LENUZZA (I.), note sous Paris, 10 août 2000, I.D.I, 2001-1, pp. 123 et ss.

[29]Sans être exhaustif, on peut citer :

- La Convention sur les relations consulaires signée à Vienne le 23 avril 1963 et entrée en vigueur le 19 mars 1967 ;
- La Convention sur les missions spéciales adoptée par l'assemblée Générale des Nations Unies le 8 décembre 1969 et entrée en vigueur le 21 juin 1985 ;
- La Convention de Vienne du 14 mars 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel.

Dès lors que l'immunité de juridiction et d'exécution concerne tous les Etats membres de l'OHADA, on ne peut pas s'étonner que leurs Conscient de la trop grande disparité des fondements de l'immunité dans les relations internationales, la communauté internationale a lancé depuis 1977 un mouvement d'harmonisation des conventions sous les auspices de la Commission de Droit International. Les travaux de la commission ont suffisamment avancé mais le document final n'est pas encore adopté. Personnels[30] bénéficient d'une protection renforcée grâce à l'article 49 du Traité OHADA au terme duquel « les fonctionnaires et employés du Secrétariat permanent, de l'école Régionale Supérieur de la Magistrature et de la Cour Commune de Justice et d'arbitrage, ainsi que les juges de la Cour et les arbitres désignés par cette dernière jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques. Les juges ne peuvent être poursuivis pour des actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions qu'avec l'autorisation de la Cour ».

En droit interne, le problème de l'immunité s'est initialement posé en termes de compétence ou non des juridictions de droit commun à connaître des actes de l'Etat et ses représentants.

Pour répondre à cette question, les écrivains politiques français du 18ème siècle en l'occurrence *Montesquieu*, ont développé le principe de la séparation des pouvoirs qui veut que les fonctions exécutives, législatives et judiciaires ne soient plus jamais confondues[31].

Cette immunité d'exécution sera ensuite consacrée par l'article 30 susvisé, de l'acte uniforme n°6.

En droit interne et en droit communautaire des Etats membres de l'OHADA, l'immunité d'exécution est principalement justifiée[32] par la prééminence de la puissance de l'Etat et la prépondérance de l'intérêt général.

La prééminence ou le primat de l'Etat se concrétise par le monopole qu'il a, de la force publique. Il serait aberrant, soutiennent les tenants de cette thèse, que l'Etat, qui détient le monopole de la contrainte utilise ses forces de l'ordre pour se contraindre lui-même. Le Professeur Ahmed Salem Ould, Bouboutt, faisant écho à cette argumentation, soutient que la logique élémentaire postule que nul ne puisse se contraindre soi-même[33].

---

[30]Sont cependant exclus de cette protection, le personnel d'appui régis par le statut de droit local.

[31] Sous l'ancien régime de l'édit de Saint Germain, le Roi exerçait l'essentiel des prérogatives liées à la souveraineté et était alors détenteur à la fois des pouvoirs de légiférer d'exécuter les lois et de juger, bien qu'en pratique, il les déléguait à ses sujets tenus de lui obéir. Pour plus de détails, voir BAYCE (M.), « La protection des salariés et la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire », thèse, Limoges, 1985, pp. 24 et ss.

[32]D'autres justifications secondaires tiennent à la crainte d'une éventuelle hémorragie financière de l'Etat et du déséquilibre des finances publiques.

[33]OULD BOUBOUTT (A.S.), « *Les voies d'exécution contre les personnes publiques en droit mauritanien* », in « *l'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone* », AUPELF-UREF, Montréal, 1994, p. 583.

Le bonheur de quelques particuliers. Non seulement l'Etat est cet « honnête homme »[34]qui paiera en toute sérénité sa dette, mais la régularité du fonctionnement du service public qu'il assure ne doit nullement être perturbée par une brutale saisie. Les administrés doivent en permanence avoir accès aux prestations qui ont rendu nécessaire la création du service public qui doit fonctionner à tout prix[35].

Une lecture attentive des deux décisions précitées, rendues sous le visa de l'article 30 de l'acte uniforme n°6 ne rend pas entièrement compte des personnes et des actes qui bénéficient de l'immunité d'exécution. Il est donc nécessaire de lever l'obstacle posé par la généralité de l'article 30 relativement au bénéfice de la protection immunitaire.

B- L'intérêt de la protection immunitaire est de déterminer avec précision les personnes pouvant prétendre à l'immunité

L'article 30 de l'acte uniforme du 10 avril 1998 accorde la protection immunitaire à des personnes morales qu'il convient de déterminer. L'entreprise n'est pas aisée dans un espace OHADA comprenant actuellement dix-sept Etats souverains, de nombreuses collectivités infra-étatiques et plusieurs établissements publics et parapublics, réclamant avec plus ou moins de bonheur l'immunité d'exécution.

Dans la mouvance de la contestation de l'immunité absolue d'exécution, la question « s'est déplacée et concerne désormais également la délimitation des frontières du privilège quant aux actes accomplis par les bénéficiaires »[36].

Il apparait donc nécessaire d'identifier nettement les personnes protégées et de déterminer les entreprises publiques couvertes par l'immunité.

Pour déterminer avec assez de précision les personnes contre lesquelles aucune saisie n'est envisageable, il faut se référer à l'alinéa 2 de l'article 30 précité et à d'autres actes uniformes[37] qui citent comme bénéficiaires de l'immunité, l'État, les personnes morales de droit public, les entreprises publiques quelles qu'en soient la forme et les missions, les collectivités publiques territoriales ou les établissements publics.

Les entreprises publiques, quant à elles établissent un lien entre l'Etat et une série d'organismes « qui ont en commun une personnalité juridique distincte de cet Etat,

---

[34]VILLEY (E.), « *L'Etat honnête homme ; à propos des retraites des ouvriers de chemin de fer* », R.E.P, 1911, chron, pp. 386 et ss.

[35]MOCKLE (D.), op cit, p. 56.

[36]LEBEN (Ch.) : « *Les fondements de la conception restrictive de l'immunité d'exécution des Etats* » in, « *l'immunité d'exécution de l'Etat étranger* », cahiers du Cedin, Montchrestien, EJA, Paris 1990, pp. 17 et ss.

[37]L'article **1**er **(**30.2) de l'AUVE et les articles 1 de l'AUSGIE et de l'acte uniforme sur le droit commercial général visent l'Etat, les personnes morales de droit public et les entreprises publiques quelles qu'en soient la forme et les missions ; l'article 2 al.2 de l'AUDA vise les Etats, les autres collectivités publiques territoriales ainsi que les établissements publics.

accomplissent des activités de nature industrielle ou commerciale grâce à des systèmes de gestion souvent très proches de ceux du secteur privé »[38].

Il est dès lors convenable, dans cette entreprise d'identification des bénéficiaires de l'immunité, de distinguer les Etats et leurs démembrements directs qui bénéficient certainement de cette faveur, des entreprises publiques de l'Etat dont on hésite à admettre qu'elles bénéficient de la protection immunitaire. S'il est évident que sur le plan international les Etats souverains[39] de l'OHADA bénéficient de l'immunité absolue d'exécution, la question demeure de savoir si les organismes intergouvernementaux ou internationaux à l'instar du Secrétariat Permanent de l'OHADA ainsi que leurs personnels échappent aux voies d'exécution forcée de droit commun. D'une manière générale, les traités constitutifs et accords de siège déterminent les règles qui leur sont applicables. En principe, les organismes intergouvernementaux et les agents internationaux[40] bénéficient, suivant leur rang dans la hiérarchie de la fonction publique internationale, de privilèges et immunités sur le territoire des Etats membres. Ces privilèges et immunités sont accordés parce qu'ils sont nécessaires à l'exercice en toute indépendance des fonctions dont ils ont la charge.

Sur le plan interne, l'Etat souverain est reconnu également comme la première personne morale de droit public bénéficiaire de l'immunité d'exécution. Cette reconnaissance est également étendue aux collectivités territoriales décentralisées et aux établissements publics qui bénéficient comme l'Etat, de l'immunité d'exécution.

Personnes morales de droit public comme l'Etat, les collectivités territoriales décentralisées ou communes s'en démarquent par leur mode d'administration par des conseils élus et par leur autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux**.**

Si l'immunité d'exécution de l'article 30 précité de l'acte uniforme n°6 est théoriquement compréhensible pour l'Etat et ses démembrements directs susvisés, on peut légitimement s'interroger sur l'opportunité d'une telle disposition en ce qui concerne les démembrements indirects de l'Etat.

L'hétérogénéité des entreprises publiques qui peuvent réclamer, non sans difficulté, le bénéfice de l'immunité d'exécution, est évident.

[38]Lexique des termes juridiques, Dalloz, 12 éditions, 1999, p. 227.
[39]Inauguré depuis le 19 siècle par l'arrêt du 31 mars 1819 rendu par la Cour de cassation dans l'affaire Enregistrement contre Jousselin, le principe de l'immunité d'exécution en faveur des Etats a toujours été affirmé jusqu'à nos jours.
[40]A contrario, les employés administratifs et techniques de la nationalité de l'Etat accréditaire ou les personnes rémunérées par celui-ci d'une manière générale, ne bénéficient pas de l'immunité d'exécution.

Si le droit français ne confère aux sociétés d'économie mixte la qualification « d' entreprises publiques » que lorsque l'Etat y détient plus de la majorité du capital social[41], le droit définit la société d'économie mixte comme une « personne morale de droit privé, dotée de l'autonomie financière et d'un capital action détenu partiellement d'une part, par l'Etat, les collectivités territoriales décentralisées, ou les sociétés à capital public et d'autre part, par les personnes morales ou physiques de droit privé. »[42].

Cette définition n'exige pas que l'actionnariat public soit majoritaire. La seule présence de l'Etat dans le capital social suffit pour que la société d'économie mixte soit considérée comme telle.

Par ailleurs, il s'agit des sociétés de capitaux et précisément des sociétés anonymes que l'acte uniforme concerné définit comme étant des « sociétés dans lesquelles les actionnaires ne sont responsables des dettes sociales qu'à concurrence de leurs apports et dont les droits des actionnaires sont représentés par des actions »[43]. Comme conséquence, ce sont les règles du droit commun des sociétés commerciales OHADA et les lois nationales qui lui sont conformes qui régissent de façon globale ces sociétés. On peut dès lors légitimement penser que ces sociétés sont exclues du bénéfice de l'immunité d'exécution.

Leur caractéristique principale consiste en leur soumission de principe au droit privé et singulièrement au droit commercial pour ce qui est du régime du personnel, leurs activités financières échappant au surplus, aux règles de la comptabilité publique[44].

Toutefois, l'origine publique de son capital constituera la source de certaines restrictions à l'application du droit privé des sociétés commerciales. Mais le principe est clair à savoir la soumission des sociétés à capital public au droit OHADA ne bénéficiant dès lors, d'aucune l'immunité d'exécution.

Pourtant, les dispositions de l'article 916[45] de l'AUSCGIE introduisent le doute dans cette affirmation de principe.

En effet, ce texte ne précise nulle part, les formes de sociétés considérées comme soumises à un régime particulier.

---

[41]Voir la loi française du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public : V également HUBRECHT (H-G) Droit public économique. DALLOZ tome I 1997 P.192 ; Lexique des termes juridiques, DALLOZ. 10e édition 1995 p.512.

[42]Loi n°99/016 du 22 décembre 1999 précitée.

[43]Article 385 de l'acte uniforme sur les sociétés commerciales et les groupements d'intérêt économique.

[44]Ainsi, l'entreprise arrête non seulement un budget, mais aussi des états financiers de synthèse (bilan, compte de résultat, tableau financier des ressources et des emplois, etc.)

[45]L'article 916 de l'AUSCGIE dispose « le présent acte n'abroge pas les dispositions législatives auxquelles sont assujetties les sociétés soumises à un régime particulier Les clauses des statuts de ces sociétés, conformes aux dispositions abrogées par le présent acte uniforme mais contraires aux dispositions du présent acte uniforme et non prévues par le régime particulier desdites sociétés, seront mises en harmonie avec le présent acte uniforme dans les conditions prévues à l'article 908 du présent acte uniforme ».

Du moment où, par interprétation des articles 1er et 916 de l'AUSCGIE, la doctrine[46] continue de ranger les établissements publics à caractère industriel et commercial dans les émanations indirectes de l'Etat, il peut paraître prudent de tracer les contours de l'immunité d'exécution à leur égard.

Cependant, l'exercice par ces établissements des activités commerciales conformément à l'article 2 de l'AUDCG[47], autorise à penser qu'ils doivent être soumis au droit OHADA et particulièrement à l'AUSCGIE. Leur régime est assimilable à cet égard à celui des sociétés à capital public et comme celles-ci, les EPIC ne bénéficient d'aucune immunité d'exécution.

Il résulte de ce qui précède, qu'il n'a pas été aisé de déterminer les personnes qui bénéficient de l'immunité d'exécution, tant la généralité des termes de l'article 30 de l'AUVE[48] et des textes s'y rapportant dans les autres actes uniformes y fait obstacle.

En effet, si la détermination des personnes morales de droit public bénéficiant d'une immunité d'exécution était simple avant l'implication accrue des Etats dans le domaine économique, il en va autrement de nos jours où de nombreux organismes sont constitués sous la forme de droit privé avec cependant certaines prérogatives de puissance publique.

Cette implication accrue de l'Etat, des personnes morales de droit public, des entreprises publiques dans le domaine économique où ils se mettent en contact avec des partenaires privés rend également difficile la sélection des actes couverts par l'immunité.

Conclusion

Ces difficultés soulignent la nécessité d'une réforme des procédures d'exécution afin de les rendre plus efficaces et accessibles. Il est crucial d'améliorer la formation des acteurs judiciaires sur les décisions de la CCJA et de promouvoir une meilleure compréhension des mécanismes d'exécution au sein des États membres.

Pour surmonter ces obstacles procéduraux est essentiel pour garantir que les décisions de la CCJA soient effectivement mises en œuvre, renforçant ainsi la confiance des justiciables dans le système judiciaire et assurant la protection des droits des citoyens. Une exécution efficace des décisions de la CCJA est indispensable pour le bon fonctionnement de l'État de droit et pour favoriser un environnement juridique stable et prévisible dans la région.

Par conséquent les décisions de la CCJA sont essentielles pour garantir l'harmonisation et l'application uniforme du droit au sein des États membres de l'OHADA. Cependant, leur

[46]ISSA SAYEGH (J), LOHOUES OBLE (J), OHADA, « *Harmonisation du droit des affaires* » Bruxelles, Bruylant, Juriscope 2002 pp 137-138) ; Voir également ANOUKAHA (F.), ABDOULLAH (C.), DIOUF (N), NGUEBOU TOUKAM (J), POUGOUE (P.G), SAMBA (M), « *sociétés commerciales et GIE en OHADA* », juriscope, Bruylant, Bruxelles, 2002 pp.35-46.

[47]L'acte uniforme relatif au droit commercial général.

[48]L'acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution.

exécution forcée est souvent entravée par des obstacles substantiels qui compromettent leur efficacité[49]. Ces obstacles peuvent inclure des questions liées à la conformité des décisions avec les législations nationales, des interprétations divergentes par les juridictions locales, ainsi que des résistances de la part des débiteurs.

[49]Si les décisions de la CCJA sont essentielles pour garantir l'harmonisation et l'application uniforme du droit au sein des États membres de l'OHADA. Cependant, leur exécution forcée est souvent entravée par des obstacles substantiels qui compromettent leur efficacité

Le harcèlement

The harassment

Par :

MBARGA BELINGA Jacques Douglas

Docteur en Droit

Enseignant-Chercheur

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Bertoua (Cameroun)

Résumé :

La société contemporaine camerounaise est marquée par une recrudescence des harcèlements, notamment sous forme de harcèlement sexuel, violation de domicile et autres infractions assimilables. Dans un contexte de développement des technologies, d'urbanisation croissante et de vulnérabilité économique, les formes de harcèlement se diversifient et prennent des proportions inquiétantes. Ce phénomène qui touche aussi bien l'intimité et l'honneur des individus, met à rude épreuve l'efficacité de la répression pénale.

A partir de la définition du harcèlement sexuel, nous pouvons déduire celle du harcèlement. Selon le Vocabulaire de Gerard CORNU (à la page 811 des éditions 2022 et 2024) et le Lexique des termes juridiques (à la page 979, édition 2017-2018), le harcèlement sexuel est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante. De là, nous pouvons déduire que le harcèlement est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.

Notre étude soulève un problème juridique : celui de la construction de l'idée du harcèlement en droit camerounais comme une catégorie juridique. En guise d'éléments de réponse, le postulat suivant sera retenu : il est possible de construire le harcèlement en droit camerounais comme une catégorie juridique. Une analyse du droit applicable permet de valider l'idée du harcèlement comme une catégorie juridique en droit camerounais.

En analysant le harcèlement, nous y voyons une atteinte à l'intimité d'une part (harcèlement sportif, harcèlement moral en milieu professionnel et relationnel, violation de domicile ; violation de correspondence ; violation du secret professionnel ; harcèlement sexuel,…) et une atteinte à l'honneur d'autre part (diffamation ; injures ; dénonciation calomnieuse ; …).

Notre travail promeut le renforcement de la protection et du respect de la dignité humaine, par un système répressif moins éparpillé au Cameroun.

Abstract :

Contemporary Cameroonian society is marked by a resurgence of harassments, particularly in the form of sexual harassment, home invasion and other similar offenses. In a context of technological development, growing urbanization and economic vulnerability, forms of harassment are diversifying and taking on worrying proportions. This phenomenon, which affects the privacy and honor of individuals, puts a severe test on the effectiveness of criminal repression.

From the definition of sexual harassment, we can define harassment as the act of imposing on a person, repeatedly, comments or behaviors which either harm their dignity due to their degrading or humiliating nature, or create a situation against thermintimidating hostile or offense.

The legal problem raised here is that of the construction of the idea of harassment in Cameroonian law as a legal category. As elements of response, the following hypothesis is retained : it is possible to construct harassment in Cameroonian law as a legal category.

By analyzing harassment, we see it as an attack on privacy on the one hand (sports harassment, moral harassment in professional and relational environments, violation of home ; violation of correspondence ; violation of professional secrecy ; sexual harassment…) and an attack on honor on the other hand (defamation ; insults ; slanderous denunciation ; …).

Our study promotes the strengthening of protection and respect for human dignity, through a less scattered repressive system in Cameroon.

Introduction

Le travail[1] pour lequel nous sommes interpelé prend tout son sens lorsqu'il est envisagé à la lumière du contexte dans lequel il s'inscrit. En effet, la société contemporaine camerounaise est marquée par une recrudescence des harcèlements, notamment dans le domaine du sport, professionnel, etc. Dans un contexte de développement des technologies, d'urbanisation croissante et de vulnérabilité économique, les formes de harcèlement se diversifient et prennent de proportions inquiétantes. Ce phénomène qui touche aussi bien l'intimité que l'honneur des victimes, met à rude épreuve l'efficacité de la répression pénale.

Face à cette réalité socio-économique, le droit pénal spécial camerounais, à travers ses incriminations spécifiques, tente d'encadrer et de sanctionner ces comportements déviants. Il devient alors nécessaire d'interroger la pertinence, la cohérence et l'actualité du traitement juridique du harcèlement, à l'aune de l'évolution sociale, technologique et économique du pays.

A partir de la définition du harcèlement sexuel, nous pouvons déduire celle du harcèlement. Le harcèlement sexuel est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante[2]. De là, nous pouvons déduire que le harcèlement est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante. Il ressort donc que la distinction entre le harcèlement et les notions voisines (harcèlement moral, harcèlement sexuel, etc.) peut être faite selon l'objet des agissements, leur nature et la protection juridique recherchée. Le harcèlement est une notion générale désignant des comportements répétés ou insistant qui importunent, intimident, humilient ou portent atteinte à autrui. Or les notions voisines (harcèlement moral, harcèlement sexuel, etc.) sont des formes particulières de harcèlement (Exemple 1 : le harcèlement moral est une forme particulière de harcèlement caractérisée par des agissements répétés qui dégradent les conditions de vie ou de travail et portent atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychologique de la victime).

Les difficultés probatoires des actes de harcèlement tiennent principalement au fait que le harcèlement est souvent insidieux, répétitif et commis à labri des témoins. La victime doit alors établir des faits qui se déroulent fréquemment dans un cadre privé ou professionnel

[1] L'un des premiers droit reconnus à l'Homme par Dieu au Jardin d'Eden, dans Genèse 2 : 15 : « L'Eternel Dieu prit l'homme, et e plaça danse jardin d'Eden pour le cultiver et le garder »

[2] CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, éd. 2022 et 2024, p. 811. Lexique des termes juridiques, Dalloz, éd. 2017-2018, p. 979. DONFACK SOBGOUM (E-F), «La notion de harcèlement sexuel : Etude a partir du droit camerounais», Revue Internationale de Droit Comparé, 2021/3, vol 73, p.613

difficile à documenter. On peut regrouper ces difficultés probatoires en trois grandes catégories : les difficultés liées à la nature des faits (faits clandestins, insidieux, répétitifs et parfois immatériels) ; les difficultés liées à la victime (la peur, la dépendance, le silence, la dénonciation tardive) ; les difficultés liées aux moyens de preuve (l'absence de témoins, le débat sur l'authenticité des preuves numériques, la difficulté à établir la chronologie et le contexte).

Au terme de la précision des mots clés, il convient de dévoiler l'intérêt de notre thème.

L'intérêt que revêt l'étude du harcèlement en droit pénal spécial camerounais se décline sous plusieurs angles, tant théorique que pratique et s'inscrit dans une dynamique de compréhension, de prévention[3] et de répression[4] adaptée des actes de harcèlement.

Sur le plan théorique, elle permet d'approfondir la compréhension d'un concept central du droit pénal, à savoir le harcèlement, et ses déclinaisons modernes dans un contexte juridique de constante évolution. A travers cette analyse, il s'agit de saisir l'étendue et les limites de cette infraction dans l'architecture du droit pénal spécial, d'en apprécier les éléments constitutifs, mais aussi de questionner la pertinence de la typologie des infractions assimilées à cette notion, notamment dans les domaines nouveaux.

En effet, l'étude permet d'abord de mieux cerner la notion de harcèlement dans sa définition classique (le harcèlement sexuel) et ses extensions modernes, telles que le harcèlement sportif, la violation de domicile, la violation de correspondance, la violation du secret professionnel, la diffamation ou encore la dénonciation calomnieuse. Elle invite à une réflexion doctrinale sur l'évolution des notions fondamentales du droit pénal spécial. Ce travail contribue ainsi à enrichir la théorie juridique en revisitant une infraction ancienne à la lumière des réalités contemporaines.

Elle permet de comprendre que le contenu du harcèlement en droit spécial camerounais a évolué, s'enrichissant à chaque fois par l'appréhension de nouvelles situations.

Sur le plan pratique, cette recherche revêt un intérêt évident en raison de la recrudescence des actes de harcèlement, tant dans la sphère privée que dans celle publique, portant ainsi atteinte à l'intimité et à l'honneur des individus.

A côté de ces deux intérêts majeurs, cette étude ne manque pas de présenter d'autres intérêts, notamment sur les plans législatif, jurisprudentiel, social et même scientifique. Du point de vue législatif, cette étude met en lumière certaines lacunes ou imprécisions du texte pénal camerounais. En identifiant les nouvelles formes de harcèlements non encore

[3] CORNU (G.), *Le Vocabulaire Juridique*, Association Henri Capitant, 8e éd., Juin 2009, p.717 : « L'ensemble des mesures et institutions destinées à empêcher ou au moins à limiter l'accomplissement d'actes nuisibles, en s'efforçant d'en supprimer les causes et les moyens ».

[4] CORNU (G.), ibid., p.673 : « L'action de réprimer incluant l'incrimination des faits délictueux, la poursuite de leurs auteurs et l'infliction des peines. »

expressément prévues (comme le harcèlement sportif, le harcèlement moral en milieu professionnel ou relationnel), elle peut nourrir une réflexion sur la réforme ou l'actualisation des textes, en cohérence avec les engagements internationaux du Cameroun. Sur le plan jurisprudentiel, l'étude peut contribuer à une meilleure uniformisation des décisions judiciaires sur des faits similaires, en analysant les tendances et contradictions éventuelles de la jurisprudence camerounaise. Elle sert aussi de base de réflexion pour les juridictions confrontées à des cas inédits. Sur le plan social, la protection de l'intimité et l'honneur est essentielle dans une société fondée sur l'Etat de droit.

Dès lors, se pose la question centrale : peut-on construire l'idée du harcèlement en droit camerounais comme une catégorie juridique ? Mieux encore, le harcèlement peut-il être pensé comme un cadre d'analyse juridique distinct en droit pénal spécial camerounais ?

En guise d'élément de réponse possible à la question posée, le postulat suivant sera retenu : il est possible de construire le harcèlement en droit camerounais comme une catégorie juridique. Une analyse du droit applicable permet de valider l'idée du harcèlement comme une catégorie juridique en droit spécial camerounais.

La méthode de la libre recherche scientifique est portée par une école de philosophie juridique, qui défend l'idée selon laquelle pour découvrir les origines des principes et des règles de droit, le chercheur doit s'appuyer sur les sciences voisines comme la sociologie, l'économie, la linguistique, la philosophie et même la théologie. Autrement dit, la libre recherche scientifique peut être appréhendée comme une sorte d'interprétation libre des textes juridiques. Elle consiste en quelque sorte à une interprétation objective et scientifique[5]. Pour cet auteur, un texte ne peut être sollicité à l'infini. A partir d'un certain seuil, il y'a toujours un vide qu'il faut combler. On comblera celui-ci par la libre recherche scientifique. Dans le cadre de la présente recherche, la libre recherche scientifique sera d'un grand apport pour faire œuvre de critique de l'existant d'une part afin de proposer une nouvelle construction d'autre part

Si nous admettons le harcèlement en droit camerounais comme une catégorie juridique, il apparaît nécessaire d'organiser notre analyse autour de deux parties principales à savoir : le harcèlement comme une atteinte à l'intimité (I) et le harcèlement comme une atteinte à l'honneur (II).

I- LE HARCELEMENT COMME UNE ATTEINTE A L'INTIMITE

Dans la catégorie du harcèlement comme atteintes à l'intimité de la personne, nous pouvons regrouper les infractions suivantes : violation de domicile [6], violation de

[5] GENY (F.), *Méthodes d'interprétation et sources en droit positif*, paru en 1899 : Dans ce livre, il a révolutionné la théorie de l'interprétation avec la théorie de la libre recherche scientifique

[6] Article 299 de la loi n^0 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal camerounais

correspondance[7], violation du secret professionnel[8], harcèlement sexuel, harcèlement sportif, harcèlement moral en milieu professionnel et relationnel. Parmi ces infractions, le Code pénal camerounais a déjà incriminé certaines, et d'autres pas encore. Raison pour laquelle notre analyse s'articule autour de deux axes : les incriminations acquises dans le Code pénal camerounais (A) et les incriminations réclamées dans le Code pénal camerounais (B).

A- Les incriminations acquises dans le Code pénal camerounais

Concernant les incriminations acquises dans le Code pénal camerounais, nous avons : la violation de domicile et la violation de correspondance (1), la violation du secret professionnel et le harcèlement sexuel (2).

1- La violation de domicile et la violation de correspondance

Le domicile pour la loi pénale a un sens plus large qu'en droit civil. Selon la Circulaire d'interprétation du Code pénal, il ne doit pas être confondu avec le domicile légal du Code civil qui le définit comme « le lieu du principal établissement ». Il s'agit du local servant à l'habitation, même provisoirement, ou d'un lieu affecté à l'exercice d'un travail ou d'une profession[9]. Cette définition épouse celle donnée par la jurisprudence française selon laquelle, le « terme de domicile ne désigne pas seulement le lieu où la personne a son principal établissement, mais encore, le lieu où, qu'elle habite ou non, elle a le droit de se dire chez elle, quel que soit le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux »[10]. Ainsi constitue un domicile au sens de la loi pénale toute demeure permanente ou temporaire occupée par celui qui y a droit ou, de son consentement par un tiers[11]. Il peut donc s'agir de tout local occupé par son propriétaire, par un locataire, voire par un occupant sans titre[12]. Il peut aussi s'agir d'une chambre d'hôtel, d'une résidence secondaire ou temporaire, d'un local qui n'est ni exclusivement, ni principalement destiné à l'habitation. Exemple : local professionnel d'un médecin. En revanche, la cellule d'une maison d'arrêt ne peut être considérée comme le domicile de l'inculpé[13]. Cette protection s'étend aux lieux accessoires du domicile. Exemple : Balcon, jardin, dépendance.

L'élément matériel de la violation de domicile consiste en l'introduction ou le maintien dans le domicile d'autrui contre son gré. Ce qui revient à dire que l'introduction ou le maintien doit être illicite. L'introduction vise un délit instantané. Exemple : intrusion de force du

[7] Article 300 de la loi n^0 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal camerounais
[8] Article 310 de la loi n^0 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal camerounais
[9] Cass. crim., 26 févr. 1963, n^o 62-90653 : Bull. crim., n^o 92
[10] Cass. crim. 4 janvier 1977, pourvoir n^o 76-91.105, Bull. crim. 1977, n°6, p. 17
[11] Crim. 15 février 1955, Rev. sc. crim., 1955, 521, note Hugueney
[12] Crim. 4 janvier 1977, pourvoir n^o 76-91.105, Bull. crim. 1977, n°6
[13] Crim. 18 oct. 1989, Gaz. Pal., 1990, 1,22 somm.235, obs. Doucet

propriétaire dans le local loué, même si le bail est arrivé à expiration, du moment que le locataire n'a pas encore rendu les clés. C'est dans ce sens par exemple qu'un bailleur, profitant de l'absence de son locataire parti en voyage, a été condamné pour violation de domicile pour s'être introduit dans le local loué après avoir pris les clés d'entre les mains des occupants pour les y expulser et prendre immédiatement possession de l'immeuble[14]. Dans le même sillage, il a été décidé qu'une condamnation pour violation de domicile est envisageable même si le locataire n'a plus droit au maintien dans les lieux[15]. De même, a été condamné, un enfant qui s'est introduit dans le domicile de ses parents [16] . La jurisprudence sanctionne aussi l'introduction à l'aide de fausses clés, mais aussi à l'aide de véritables clés utilisées de façon illicite[17]. Exemple : le mari qui pour entrer dans l'ancien domicile conjugal attribué à la femme, utilise les clés qu'il avait à sa disposition pour changer des serrures en l'absence de la femme ; ou le propriétaire qui s'introduit dans le local pour changer les serrures au détriment de l'occupant. Il faut cependant relever qu'il n'y a pas de violation de domicile si l'introduction est faite en exécution d'un ordre de la loi (huissier de justice, perquisition d'un Officier de police judiciaire). Le maintien vise le cas des squatter, l'infraction devient continue ce qui permet à la police d'agir en flagrant délit. L'article 299 du Code pénal sanctionne ici un délit intentionnel commis par celui qui a conscience qu'il n'a aucun droit à l'entrée ou au maintien dans les lieux ; et la preuve de l'élément moral peut très facilement se déduire des menaces, violences et voies de fait. Peu importe le mobile qui justifie l'intrusion[18].

La violation de domicile est punie à l'art. 299 d'un emprisonnement de 10 jours à 1 an et d'une amande de 5000 à 50 000frs ou de l'une de ces deux peines seulement. Cette peine est doublée si l'infraction est commise de nuit, à l'aide de violence, menaces et voies de faits. Tout juge qui décide de prononcer une condamnation pour violation de domicile aggravée a l'obligation de relever l'usage de violence ou menaces caractéristiques de l'aggravation[19]. Il faut enfin relever selon, l'alinéa 3 de l'article 299 du Code pénal, que la poursuite en cas de violation de domicile ne peut être exercée que sur plainte de la victime. C'est dire qu'en l'absence de plainte de la victime, le Ministère public ne peut engager la poursuite. On en déduit aussi que le retrait de la plainte, dans ce cas, comme dans tous les cas où l'exercice de l'action publique est subordonné à la plainte de la victime, constitue une cause d'extinction.

[14] C.S., arrêt n°136/P du 26 février 1976, BACS, n°34, p.4972
[15] Crim. 28 janvier 1958, Rev. sc. crim. 1958, 850
[16] C.S., arrêt n°237/P du 24 août 1971, BACS, n°25, p.3183
[17] TPI de Douala-Ndokoti, jugement n°2551/COR du 18/07/2012 Affaire Ministère public et Madame KINGUE Fride sidonie contre NDOGMO TSAGUE Françoise ; TPI de DoualaNdokoti, jugement n°3792/COR du 19/12/2011 Affaire Ministère public et Dame NGO BABA Rachel Epse BIDOUM TOKO Théodore
[18] Cass. crim., 13 avril 2016, nº 15-82400 : Bull. crim., nº 134
[19] C.S., arrêt n°53/P du 5 décembre 1967, BACS, n°17, p.1876

La correspondance, quant à elle, doit être prise dans son acception la plus générale. Il ne s'agit pas seulement de lettres quelconques mais aussi de tout message ou plis, fermés ou non, adressés par une personne à une autre personne dénommée. Ceci nous permet de dire que le terme correspondance ne se limite pas aux seules lettres missives, mais englobe aussi les cartes postales, les imprimés, journaux etc… La transmission de la correspondance peut avoir été confiée à l'administration des postes ou à un porteur particulier. Exemple : Un exploit d'huissier est une correspondance.

Concernant l'élément matériel de la violation de correspondance, la loi vise le fait d'ouvrir, de supprimer sans y avoir été autorisé par le destinataire. Par suppression, il faut entendre non seulement la suppression définitive par le fait matériel de destruction mais encore la suppression momentanée de mauvaise foi. Dans cette logique, la Cour suprême a pu décider qu'il n'est pas nécessaire que la correspondance soit matériellement ouverte ou supprimée ; le simple fait de retenir même brièvement la correspondance d'une personne peut être constitutif de violation de correspondance[20]. L'incrimination vise essentiellement le fait commis sans autorisation. Il s'agit d'une infraction intentionnelle qui sanctionne donc l'accomplissement de l'un des actes matériels par un prévenu qui sachant n'être pas le destinataire et n'ayant aucun droit, de contrôle sur celle-ci, ouvre la correspondance appartenant à autrui sans son autorisation. Pour sanctionner l'auteur de la violation de correspondance, la jurisprudence oblige les juges à relever expressément l'intention coupable[21]. Exemple : l'employeur qui ouvre un courrier adressé à son employé sur les lieux du travail. Très souvent, le prévenu tente de justifier son acte en prétextant que l'ouverture par exemple a été effectuée par erreur. Il reviendra aux juges de fonds d'apprécier. Exemple : le courrier adressé à un salarié est ouvert par l'employeur sous prétexte que les mentions permettaient de penser qu'il s'agissait d'une correspondance professionnelle. Dans une espèce portée à la censure de la Cour suprême, un défendeur, qui avait travaillé pendant longtemps dans une société dénommée « Bassemel car » et qui avait au moment des faits, lui-même, un car portant le même nom, avait reçu une correspondance qui portait pour toute adresse « Bassemel car société », l'a ouverte de bonne foi, croyant qu'elle lui était destinée. La Cour suprême a rejeté le pourvoi estimant qu'il n'y avait pas mauvaise foi de la part du défendeur[22].

L'article 300 alinéa.1 du Code pénal camerounais sanctionne toute violation de correspondance par une peine d'emprisonnement de 15 jours à 1 an et d'une amande de 5000 à 100 000frcs ou de l'une de ces deux peines seulement. L'article 300 alinéa 2 du Code pénal

[20] C.S., arrêt n°7/P du 10 novembre 1977, BACS, n°38, p.5505
[21] Crim. 10 juin 1926, DH 1926.405; 22 avr. 1948, B. 115
[22] C.S., arrêt n°64/P du 9 janvier 1968, BACS, n°18, p.1967

camerounais exclut du champ d'application de cette sanction le conjoint, les père et mère, tuteur ou responsable coutumier qui assure la garde d'un enfant mineur de 21 ans non émancipé. On en déduit qu'il existe en matière de violation de correspondance, des immunités. Ces immunités doivent être appliquées de manière stricte, compte tenu du principe de la légalité en matière pénale et la règle qui veut que les exceptions soient interprétées de manière restrictive.

Telles que décrites, la violation de domicile et la violation de correspondance apparaissent comme des formes harcèlement portant atteinte à l'intimité d'une personne.

2- La violation du secret professionnel, du secret commercial et le harcèlement sexuel

Parlant de la violation du secret professionnel, le Code pénal camerounais dispose que[23] : (1) Est puni d'un emprisonnement de trois (03) mois à trois (03) ans et d'une amende de vingt mille (20 000) à cent mille (100 000) francs, celui qui révèle, sans l'autorisation de celui à qui il appartient, un fait confidentiel qu'il n'a connu ou qui ne lui a été confié qu'en raison de sa profession ou de sa fonction.

(2) L'alinéa 1 ci-dessus ne s'applique ni aux déclarations faites aux autorités judiciaires ou de police judiciaire portant sur des faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, ni aux réponses en ·justice à quelque demande que ce soit.

(3) L'alinéa 2 ne s'applique pas :

a) au médecin et au chirurgien qui sont toujours tenus au secret professionnel, sauf dans la limite d'une réquisition légale ou d'une commission d'expertise ;

b) au fonctionnaire sur l'ordre écrit du Gouvernement ;

c) au Ministre du culte et a l'avocat.

(4) La juridiction peut prononcer les déchéances de l'article 30 du présent Code.

Relativement à la violation du secret commercial, le Code pénal dispose que : (1) Est puni d'un emprisonnement de trois (03) mois à trois (03) ans et d'une amende de cent mille (100 000) à cinq millions (5 000 000) de francs ou de l'une de ces deux peines seulement, celui qui révèle, sans l'autorisation de celui auquel il appartient, un fait ou procédés industriels ou commerciaux dont il a eu connaissance en raison de son emploi.

(2) La juridiction peut prononcer les déchéances de l'article 30 du présent Code.

La loi n^0 2016/007 du 12 juillet 2016, portant Code pénal camerounais, parlant du harcèlement sexuel, dispose que[24] : (1) Est puni d'un emprisonnement de six (06) mois à un (01) an et d'une amende de cent mille (100 000) à un million (1 000 000) de francs, quiconque,

[23] Article 310 de la loi n^0 2016/007 du 12 juillet 2016, portant Code pénal camerounais
[24] Article 302-1 de la loi n^0 2016/007 du 12 juillet 2016, portant Code pénal camerounais

usant de l'autorité que lui confère sa position, harcèle autrui en donnant des ordres, proférant des menaces, imposant des contraintes ou exerçant des pressions dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle.

(2) La peine est un emprisonnement d'un (01) à trois (03) ans, si la victime est une personne mineure.

(3) La peine est un emprisonnement de trois (03) à cinq (05) ans, si l'auteur des faits est préposé à l'éducation de la victime.

Quid des incriminations réclamées dans le Code pénal camerounais ?

B- Les incriminations réclamées dans le Code pénal camerounais

Dans ce cadre, il est important d'examiner : l'absence de certaines incriminations proches du harcèlement dans le Code pénal camerounais (1) et la nécessité de consacrer ces incriminations autour du harcèlement atteinte à l'intimité (2).

1- L'absence de certaines incriminations proches du harcèlement dans le Code pénal camerounais

Lorsque nous faisons un état des lieux, force est de constater que plusieurs comportements très proches du harcèlement ne sont pas encore incriminés par le Code pénal camerounais. Il s'agit respectivement du : harcèlement sportif, du harcèlement racial[25], du harcèlement scolaire[26], cyberharcèlement[27], du harcèlement moral en milieu professionnel et relationnel.

Selon HIRIGOYEN et LEROUGE[28], le harcèlement moral en milieu professionnel est « Toute conduite abusive (geste, parole, comportement, attitude…) qui porte atteinte, par sa répétition ou sa systématisation, à la dignité ou à l'intégrité psychique ou physique à une personne, mettant en péril l'emploi de celle-ci, ou dégradant le climat de travail ». Le harcèlement sportif est le fait d'imposer à un sportif, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation négative qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile

[25] Reportage au journal télévisé de France 24 du 30 aout 2026, de DUHAMEL (C.), correspondante de France 24 à Jérusalem, dénonçant le harcèlement quotidien des minorités palestiniennes par les colons israéliens radicalisés dans un village palestinien appelé Qusra en Cisjordanie. Le Premier Ministre israélien NETANYAHU condamne ce harcèlement quotidien des colons israéliens radicalisés

[26] Première partie de l'ouvrage suivant : GUILLOUX (R.), LANGBOUR (N.), *Harcèlement entre élèves : prévenir et agir,* nouvelle éd. revue et augmentée, Paris, Retz, 2024, 207p

[27] Réprimé par d'autres qualifications pénales, notamment au regard de la loi n^0 2010/012 du 21 décembre 2010 relative à la cybersécurité et à la cybercriminalité

[28] HIRIGOYEN (M-F.) et LEROUGE (L.), *Le harcèlement moral au travail*, 3^e éd., PUF, coll. «Que sais-je ?» 2024, pp. 21-27. GONZALES (L.), *Faire face au harcèlement en entreprise : guide pratique et juridique – Alerte – procédure, médiation, Ellipses, 2024, résumé*

ou offensante[29]. Le harcèlement racial est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation raciale qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante[30]. Le harcèlement scolaire est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements en milieu scolaire qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante. Le cyberharcèlement est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à travers internet qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante. Le harcèlement moral[31], quant à lui, est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation morale qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante

Toutes ces infractions peuvent être assimilées au harcèlement comme atteinte à l'intimité.

2- La nécessité de consacrer ces incriminations autour du harcèlement atteinte à l'intimité

Comme relevé plus haut, le harcèlement peut être considéré comme une catégorie juridique dans laquelle on peut classer plusieurs infractions auxquelles il se rapproche. La typologie de ces infractions nous amène à considérer d'une part le harcèlement comme atteinte à l'intimité, et d'autre part le harcèlement comme atteinte à l'honneur. C'est dans ce sens que nous pouvons par ricochet considérer le harcèlement sexuel, la violation de domicile, la violation de correspondance, la violation du secret professionnel, la violation du secret commercial, le harcèlement sportif, le harcèlement scolaire, le harcèlement racial, le cyberharcèlement, comme des formes de harcèlement atteinte à l'intimité des personnes physiques. Sur la base de la criminologie[32], la violation de domicile, la violation de correspondance et la violation du secret professionnel sont des formes de harcèlement parce

[29] Le Comité International Olympique distingue notamment le harcèlement psychologique, le harcèlement physique, le harcèlement sexuel, le harcèlement verbal, le harcèlement cybernétique, le bizutage, le harcèlement lié aux rapports de pouvoir

[30] Les articles 5 et 6 du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, citant les groupes ethniques ou raciales parmi les groupes potentiellement victimes du crime de génocide

[31] Article L. 1152-1du Code du travail français

[32] La criminologie est la science qui étudie les facteurs et le processus de l'action criminelle, et détermine à partir de ces facteurs et processus les moyens de lutte pour réduire, si possible contenir ou éradiquer cette criminalité

qu'en cherchant à les comprendre, à réagir[33] et à les prévenir[34], on découvre un lien psycho-juridique entre elles. En claire, ce lien psycho-juridique[35] provient du fait que ces infractions ont les mêmes facteurs, le même processus, et surtout le même objectif qui est de violer l'intimité des victimes. Ce qu'il convient de préciser, est qu'au regard du caractère répétitif du harcèlement, la violation de domicile, la violation de correspondance et la violation du secret professionnel doivent revêtir le même caractère répétitif pour être des formes de harcèlement.

Nous proposons donc au législateur camerounais d'adopter une révision du Code pénal dans laquelle il va reconnaître non seulement la catégorie juridique harcèlement, mais aussi la sous-catégorie juridique harcèlement comme atteinte à l'intimité, et y intégrer les infractions suivantes : harcèlement sexuel, violation de domicile, violation de correspondance, violation du secret professionnel, violation du secret commercial, harcèlement sportif, harcèlement scolaire, harcèlement racial, cyberharcèlement. Ceci permet de mieux protéger l'intimité des victimes face à leur honneur qu'il faut aussi protéger.

II- LE HARCELEMENT COMME ATTEINTE A L'HONNEUR

Le harcèlement comme atteinte à l'honneur conduit à l'examen de l'assiette des infractions visées. De là, il apparait opportun de déterminer le critère d'identification de ces infractions (A), avant de voir le harcèlement comme infraction fédérateur (B).

A- La détermination du critère d'identification de ces infractions

Pour nous, il est important de lister premièrement les infractions entrant dans la catégorie du harcèlement comme atteinte à l'honneur (1), ensuite de déterminer le critère d'identification de ces infractions (2).

1- La liste des infractions entrant dans la catégorie du harcèlement comme atteinte à l'honneur

Les infractions entrant dans la catégorie du harcèlement comme atteinte à l'honneur sont :

[33] HORNECKER (I.) et TOGNAZZI (M.), *Harcèlement moral et sexuel au travail : une approche* psycho-juridique pour comprendre, réagir et prévenir, AFNOR, 2024, p. 160 et s
[34] HORNECKER (I.) et TOGNAZZI (M.), *ibid*, p. 154 et s
[35] HORNECKER (I.) et TOGNAZZI (M.) ibid, p. 154 et s

- La diffamation[36] (L'élément matériel a trait ici à l'allégation ou à l'imputation[37] d'un fait déterminé et précis, au caractère préjudiciable des faits imputés et à l'intention coupable ; l'élément légal est l'article 305 du Code pénal ; il s'agit dune infraction intentionnelle) ;
- L'injure[38] **(** Le Code pénal dispose : (1) Est puni d'un emprisonnement de cinq (05) jours a trois (03) mois et d'une amende de cinq mille (5 000) à cent mille (100 000) francs ou de l'une de ces deux peines seulement, celui qui, dans les conditions de publicité prévues à l'article 152 du présent Code et sans avoir été provoqué, use à l'encontre d'une personne, d'une expression outrageante, d'un geste, d'un terme de mépris ou d'une invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait. (2) La poursuite ne peut être engagée que sur plainte de la victime ou de son représentant légal ou coutumier, mais jusqu'à condamnation définitive, le retrait de la plainte arrête l'exercice de l'action publique. (3) La prescription de l'action publique est de quatre (04) mois à compter de la commission du délit ou du dernier acte de poursuite ou d'instruction. (4) Le présent article est applicable à l'injure faite à la mémoire d'un mort dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 305 (5) ci-dessus**)** ;
- Le chantage[39] (Le Code dispose que : (1) Est puni d'un emprisonnement d'un (01) à cinq (05) ans et d'une amende de deux cent mille (200 000) à deux millions (2 000 000) de francs celui qui, avec ordres ou conditions, menace autrui d'une imputation diffamatoire ou d'une révélation. (2) La peine prévue a l'alinéa 1 ci-dessus est doublée s'il s'agit de l'imputation d'un crime du présent Code.) ;

[36] L'art. 305 du Code pénal qui traite de la diffamation ne nous donne que les faits qui sont constitutifs de la diffamation sans véritablement nous donner une définition de la diffamation. Pour en avoir une, il faut se reporter à l'art. 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse qui définit la diffamation comme « toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé ». Pour être complète ces allégations ou imputations doivent avoir été faites soit par des gestes, paroles ou cris proférés dans les lieux publics, ou par tout procédé destiné à atteindre le public (art. 152 CP). A ce stade il y a lieu de confondre injure et diffamation et pourtant qu'il y a une différence car l'injure se reconnaît dans toute expression outrageante, d'un geste, d'un terme de mépris ou d'une invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait (art. 307)

[37]A vrai dire la distinction ente allégation et imputation ne présente aucun intérêt étant donné que seule la notion d'imputation est visée à l'art. 305 du CP et la jurisprudence utilise indifféremment l'une ou l'autre notion. Tel a été le cas dans l'affaire SADOU HAYATOU c/ Martin WAFFO et AYATA FOTSO, où le tribunal, définissant la diffamation, a dit « qu'il est de principe que les propos incriminés, pour constituer une diffamation, doivent contenir l'allégation ou l'imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération d'une personne ou d'un corps auquel le fait est imputé » (TPI de Douala, jugement n°3595/cor. du 11 avril 1991).

[38] Article 307 du Code pénal camerounais. A vrai dire la distinction ente allégation et imputation ne présente aucun intérêt étant donné que seule la notion d'imputation est visée à l'art. 305 du CP et la jurisprudence utilise indifféremment l'une ou l'autre notion. Tel a été le cas dans l'affaire SADOU HAYATOU c/ Martin WAFFO et AYATA FOTSO, où le tribunal, définissant la diffamation, a dit « qu'il est de principe que les propos incriminés, pour constituer une diffamation, doivent contenir l'allégation ou l'imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération d'une personne ou d'un corps auquel le fait est imputé » (TPI de Douala, jugement n°3595/cor. du 11 avril 1991)

[39] Article 303 du Code pénal camerounais

- La Dénonciation calomnieuse[40] (Le Code pénal dispose que : (1) Est puni d'un emprisonnement de six (06) mois à cinq (05) ans et d'une amende de dix mille (10 000) à un million (1 000 000) de francs, celui qui fait à une autorité publique ou privée une dénonciation fausse et susceptible d'entraîner des sanctions soit pénales, soit disciplinaires, à moins qu'il ne prouve qu'il avait de bonnes raisons de croire aux faits dénoncés. (2) L'emprisonnement est de deux (02) à cinq (05) ans lorsque la dénonciation est anonyme.) ;
- L'enlèvement de mineurs[41] et viol[42] (Le mariage subséquent de l'auteur d'un enlèvement de mineur ou d'un viol avec la victime n'efface pas l'infraction qui reste soumise à l'appréciation de l'opportunité des poursuites par le Ministère public, car le consentement de la victime peut avoir été vicié par des harcèlements divers) ;
- L'enlèvement avec fraude ou violences[43] (Le Code pénal camerounais dispose que : Est puni d'un emprisonnement de cinq (05) à dix (10) ans et d'une amende de vingt mille (20 000) à quatre cent mille (400 000) francs, celui qui, par fraude ou violence, enlève, entraîne ou détourne une personne mineure de vingt et un (21) ans, même s'il la croit plus âgée, contre le gré de ceux auxquels appartient sa garde légale ou coutumière. Dans les cas prévus aux articles 352 et 353 ci-dessus : (1) La peine est l'emprisonnement à vie : a) si la victime est une personne mineure de treize (13) ans ; b) si le coupable a pour but de se faire payer une rançon ou se l'est fait payer. (2) La peine est celle de mort lorsque la mort de la victime mineure en résulte).

2- La détermination du critère d'identification de ces infractions

La diffamation, l'injure et la dénonciation calomnieuse sont les principales infractions cataloguées par le Code pénal comme atteintes à l'honneur. Cependant, par extension, d'autres infractions peuvent aussi être considérées comme atteintes à l'honneur (le chantage, l'enlèvement de mineur, le viol, l'enlèvement avec fraude ou violences). Compte tenu de leur communauté d'éléments, nous pouvons les étudier globalement. En effet, par ces délits, le législateur a voulu protéger l'honneur des individus dans la société. Pour ce qui est de la diffamation, l'injure et la dénonciation calomnieuse, elles sont définies depuis la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, elles ont été reprises par notre Code pénale et surtout par la loi 90/052 du 19 décembre 1990 sur la liberté de la communication sociale, ces infractions sont à l'origine d'un volumineux contentieux, souvent médiatisé en raison de la qualité des

[40] Article 304 du Code pénal camerounais
[41] Article 352 du Code pénal camerounais
[42] Article 297 du Code pénal camerounais
[43] Articles 353 et 354 du Code pénal camerounais

protagonistes, encore que de nombreuses personnes mises en cause préfèrent user du droit de réponse que la loi du 19 décembre 1990[44] leur reconnaît. En effet, ces infractions sont soumises à des règles procédurales assez particulières.

Les infractions de diffamation, injure, chantage, dénonciation calomnieuse, enlèvement de mineur, viol, enlèvement avec fraude ou violences, ont un critère commun qui les unit, à savoir la valeur à laquelle elles portent atteinte. Cette valeur c'est l'honneur.

Par contre, pour d'autres infractions, il existe d'autres critères d'identification à savoir :

- la gravité (crimes, délits et contraventions)[45] ;
- la nature (infractions de droit commun, infractions militaires, infractions politiques) ;
- l'élément intentionnel (les infractions intentionnelles, les infractions non intentionnelles) ;
- le mode exécutoire (les infractions manquées, les infractions tentées, les infractions impossibles).

Ces cas ne nous intéressent pas, car, pour la diffamation, l'injure, le chantage, la dénonciation calomnieuse, l'enlèvement de mineur, viol, l'enlèvement avec fraude ou violences, seul l'honneur est le critère qui nous permet d'affirmer le harcèlement comme infraction fédérateur.

B- Le harcèlement comme infraction fédérateur

Nous voyons ici : le bienfondé du harcèlement comme infraction fédérateur (1) et la nécessité d'une révision du Code pénal camerounais (2).

1- Le bienfondé du harcèlement comme infraction fédérateur

Tel que défini plus haut, le harcèlement est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante[46].

Dans notre hypothèse de recherche retenue à l'introduction de notre travail, il est établi que le harcèlement apparaît comme une catégorie juridique, et par conséquent le harcèlement comme atteinte à l'honneur apparaît aussi comme une sous-catégorie juridique.

A l'intérieur de cette sous-catégorie juridique, on peut intégrer la diffamation, l'injure, le chantage, la dénonciation calomnieuse, l'enlèvement de mineur, viol, l'enlèvement avec

[44] En ses articles 53 à 55
[45] Article 21 du Code pénal camerounais
[46] Voir résumé et introduction de notre travail

fraude ou violences, qui ont un dénominateur commun, à savoir le harcèlement et l'atteinte à l'honneur des particuliers.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons une révision de notre Code pénal, intégrant ces infractions dans la sous-catégorie de harcèlement atteinte à l'honneur.

2- La nécessité de consacrer ces incriminations autour du harcèlement atteinte à l'honneur

Comme relevé plus haut, le harcèlement peut être considéré comme une catégorie juridique dans laquelle on peut classer plusieurs infractions auxquelles il se rapproche. La typologie de ces infractions nous amène à considérer d'une part le harcèlement comme atteinte à l'intimité, et d'autre part le harcèlement comme atteinte à l'honneur. C'est dans ce sens que nous pouvons par ricochet considérer les infractions de diffamation, d'injure, de dénonciation calomnieuse, de chantage, d'enlèvement de mineur, de viol, d'enlèvement avec fraude ou violences, comme des formes de harcèlement portant atteinte à l'honneur des victimes.

Nous proposons donc au législateur camerounais d'adopter une révision du Code pénal dans laquelle il va reconnaître à côté de la catégorie juridique harcèlement, la sous-catégorie juridique harcèlement comme atteinte à l'honneur, et y intégrer les infractions suivantes : la diffamation, l'injure, la dénonciation calomnieuse, le chantage, l'enlèvement de mineur, le viol, l'enlèvement avec fraude ou violences. Ceci permet de mieux protéger l'honneur des victimes.

Conclusion

Notre travail sur le harcèlement, nous conduit vers une hypothèse de recherche permettant de consacrer le harcèlement comme une catégorie juridique. Comme tel, le harcèlement apparaît ainsi analysé sous deux angles à savoir **:** le harcèlement comme atteinte à l'intimité et le harcèlement comme atteinte à l'honneur.

Dans la catégorie juridique harcèlement comme atteinte à l'intimité, nous classons les infractions suivantes **:** le harcèlement sexuel, la violation de domicile, la violation de correspondance, la violation du secret professionnel, la violation du secret commercial, le harcèlement sportif, le harcèlement scolaire, le harcèlement racial, le cyberharcèlement ; avec la proposition qu'une révision de notre Code pénal incrimine le harcèlement sportif, le harcèlement scolaire, le harcèlement racial, le cyberharcèlement et les intègre tous dans la sous-catégorie de harcèlement atteinte a l'intimité.

Relativement à la catégorie juridique harcèlement comme atteinte à l'honneur, nous classons les infractions suivantes : la diffamation, l'injure, la dénonciation calomnieuse, le chantage, l'enlèvement de mineur, le viol, l'enlèvement avec fraude ou violences ; avec la

proposition qu'une révision de notre Code pénal les intègre tous dans la sous-catégorie de harcèlement atteinte à l'honneur.

Ainsi incriminé dans le Code pénal camerounais, le harcèlement permet une meilleure protection des valeurs humaines d'intimité et d'honneur.

La portée juridique de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation en République Centrafricaine (APPR-RCA) : engagement politique, effectivité et consolidation de la paix

The Legal Scope of the Political Agreement for Peace and Reconciliation in the Central African Republic (APPR-RCA): Political Commitment, Effectiveness, and Peacebuilding

Par :

NDAMA ASSANA

josndamaassana@gmail.com

Résumé :

La République centrafricaine (RCA) connaît depuis plusieurs décennies des crises politico-militaires récurrentes ayant profondément fragilisé les institutions étatiques, compromis la protection des droits fondamentaux et entravé le développement socio-économique. Face à cette situation, l'Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine (APPR-RCA), signé à Bangui le 6 février 2019 sous l'égide de l'Union africaine avec l'appui des Nations Unies, de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), constitue une tentative majeure de règlement négocié du conflit.

À partir d'une analyse juridique fondée sur le droit international public, le droit constitutionnel centrafricain et la pratique des accords de paix contemporains, cette étude démontre que l'APPR-RCA présente une nature hybride. S'il ne constitue pas un traité international au sens de la Convention de Vienne de 1969, il crée néanmoins des obligations juridiques dont l'effectivité dépend de leur intégration dans l'ordre juridique interne, de la volonté politique des parties et du contrôle exercé par les mécanismes nationaux et internationaux de suivi. L'étude met également en évidence que la consolidation durable de la paix et exige une articulation cohérente entre les impératifs de sécurité, de justice transitionnelle et de restauration de l'État de droit.

Mots-clés : APPR-RCA, accord de paix, engagement politique, effectivité, justice transitionnelle,

Abstract :

The Central African Republic (CAR) has experienced recurring political and military crises for several decades, profoundly weakening state institutions, compromising the protection of fundamental rights, and hindering socio-economic development. In response to this situation, the Political Agreement for Peace and Reconciliation in the Central African Republic (APPR-RCA), signed in Bangui on February 6, 2019, under the auspices of the African Union with the support of the United Nations, the Economic Community of Central African States (ECCAS), and the International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR), represents a major attempt at a negotiated settlement of the conflict.

Based on a legal analysis grounded in public international law, Central African constitutional law, and the practice of contemporary peace agreements, this study demonstrates that the APPR-RCA (Peace, Peace and Reconciliation Agreement for the Central African Republic) has a hybrid nature. While it does not constitute an international treaty as defined by the 1969 Vienna Convention, it nevertheless creates legal obligations whose effectiveness depends on their integration into the domestic legal order, the political will of the parties, and the oversight exercised by national and international monitoring mechanisms. The study also highlights that the sustainable consolidation of peace requires a coherent articulation between the imperatives of security, transitional justice, and the restoration of the rule of law.

Keywords: APPR-RCA, peace agreement, political commitment, effectiveness, transitional justice

Introduction

Depuis son accession à l'indépendance en 1960, la République centrafricaine est confrontée à une succession de crises politiques, institutionnelles et sécuritaires [1] ayant profondément affecté la stabilité de l'État. Les conflits armés, les changements anticonstitutionnels de gouvernement, la faiblesse des institutions publiques et la prolifération de groupes armés ont progressivement remis en cause l'exercice effectif de la souveraineté de l'État sur une partie importante du territoire national.

Ces crises répétitives ont conduit les autorités nationales et leurs partenaires internationaux à privilégier la négociation politique[2] comme principal instrument de résolution des conflits. Depuis les accords de Bangui de 1997 jusqu'à l'Accord de Libreville de 2008, en passant par le Forum national de Bangui de 2015, plusieurs initiatives ont été entreprises sans toutefois produire une paix durable. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine (APPR-RCA), signé le 6 février 2019 à Bangui entre le Gouvernement centrafricain et quatorze groupes armés.

L'APPR-RCA se distingue des accords antérieurs par son processus de négociation conduit sous l'égide de l'Union africaine dans le cadre de l'Initiative africaine pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine, avec le soutien des Nations Unies, de la CEEAC et de la CIRGL.

L'APPR - RCA poursuit plusieurs objectifs complémentaires : mettre fin aux hostilités, favoriser le désarmement des groupes armés[3], restaurer l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire, promouvoir la réconciliation nationale, renforcer la protection des droits de l'homme et créer les conditions d'une paix durable.

Au-delà de sa portée politique, l'APPR-RCA soulève une interrogation juridique fondamentale. En effet, sa qualification demeure incertaine. Contrairement aux traités internationaux[4] classiques, il associe un Etat souverain et des groupes armés non étatiques. Il n'a pas fait l'objet d'une procédure de ratification parlementaire et ne relève pas directement du régime prévu par la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Pourtant, il prévoit des engagements[5] précis, institue des mécanismes permanents de suivi et inspire plusieurs réformes législatives et institutionnelles.

---

[1] Organisation des Nations Unies. (2024). Rapport du Secrétaire général sur la situation en République centrafricaine. New York.
[2]Union africaine. (2019). Accord Politique pour la Paix et la Réconciliation en République centrafricaine. Addis-Abeba.
[3] Accord Politique pour la Paix et la Réconciliation en République centrafricaine, Bangui, 6 février 2019.
[4] Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961
[5] Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. World Politics, 51(1), 144-172.

L'intérêt scientifique de cette recherche réside dans l'analyse d'un phénomène juridique contemporain[6] : la multiplication d'accords de paix hybrides qui ne relèvent ni exclusivement du droit international conventionnel ni uniquement de la sphère politique.

Ces instruments occupent une place croissante dans les processus contemporains de règlement des conflits, notamment en Afrique.

L'hypothèse retenue est que l'APPR-RCA ne peut être réduit à un simple engagement politique[7] dépourvu de force normative. Bien qu'il ne constitue pas un traité international au sens strict, il produit des effets juridiques réels grâce à son intégration progressive dans l'ordre juridique interne, à la création d'institutions chargées de son application et au contrôle exercé par les partenaires internationaux. Son effectivité demeure toutefois conditionnée par la stabilité des institutions nationales, la bonne foi des parties signataires et la persistance de l'appui international.

La présente étude adopte une méthodologie juridique fondée sur l'analyse des sources du droit international public, du droit constitutionnel centrafricain, des textes nationaux de mise en œuvre de l'APPR-RCA, ainsi que de la doctrine relative aux accords de paix et à la justice transitionnelle. Une approche critique sera privilégiée afin d'évaluer non seulement la portée normative de l'Accord, mais également son effectivité pratique dans le contexte centrafricain.

L'étude est structurée en deux parties. La première est consacrée à la qualification juridique de l'APPR-RCA et à la nature des obligations qu'il institue. La seconde analyse l'effectivité de ces obligations, leurs limites et leur contribution à la consolidation durable de la paix.

I- L'APPR-RCA, un accord politique à vocation juridique

A- La qualification juridique de l'APPR-RCA

L'analyse de la portée juridique de l'APPR-RCA suppose, en premier lieu, de déterminer sa nature juridique[8]. Cette question est loin d'être purement théorique. La qualification d'un instrument international conditionne le régime juridique qui lui est applicable, la nature des obligations qu'il crée ainsi que les mécanismes susceptibles d'en garantir le respect.

L'APPR-RCA présente une singularité notable en ce qu'il ne correspond pas aux catégories traditionnelles du droit international public. Il est conclu entre un Etat souverain et des groupes armés non étatiques, avec la médiation active d'organisations internationales et

[6] Zartman, I. W. (2005). Cowardly Lions: Missed Opportunities to Prevent Deadly Conflict and State Collapse. Lynne Rienner Publishers.
[7] Keohane, R. O. (1984). After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton University Press.
[8] Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969

régionales. Cette configuration particulière soulève la question de savoir si l'Accord relève du droit des traités ou s'il constitue un engagement essentiellement politique.

En droit international, un traité est généralement défini, conformément à l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, comme « un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international ». Cette définition exclut en principe les accords conclus avec des acteurs non étatiques, tels que les mouvements armés. En ce sens, l'APPR-RCA ne saurait être assimilé, stricto sensu, à un traité international classique.

Cependant, la pratique internationale contemporaine révèle une évolution significative[9]. Les processus de paix conclus dans des contextes de conflits armés internes conduisent fréquemment à la conclusion d'accords hybrides, dont la force obligatoire ne résulte pas exclusivement des règles du droit des traités, mais également de leur reconnaissance par les institutions nationales, de leur endossement par les organisations internationales et de leur mise en œuvre effective. Ces accords, bien qu'ils soient qualifiés de politiques, peuvent acquérir une véritable portée normative lorsqu'ils servent de fondement à des réformes législatives, institutionnelles ou administratives.

L'APPR-RCA s'inscrit précisément dans cette catégorie d'instruments hybrides. Il repose sur un engagement politique, mais il organise également des obligations concrètes relatives au cessez-le-feu, au désarmement, à la réforme du secteur de la sécurité, au redéploiement de l'administration, à la lutte contre l'impunité et à la participation des anciens groupes armés aux mécanismes de gouvernance prévus par l'Accord. Cette combinaison d'engagements politiques et d'effets normatifs justifie une analyse approfondie de sa portée juridique.

B- L'inapplicabilité du régime classique de la Convention de Vienne de 1969

Le point de départ de toute réflexion sur la nature juridique[10] de l'APPR-RCA réside dans l'examen des critères définissant un traité international. L'article 2, paragraphe 1, a), de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 dispose qu'un traité est « un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international ».

Trois éléments cumulatifs se dégagent de cette définition : l'existence d'un accord écrit, la qualité étatique des parties contractantes et la soumission de l'accord au droit international.

L'APPR-RCA satisfait incontestablement aux deux premiers critères relatifs à la forme écrite et à la volonté des parties de s'engager. En revanche, il ne répond pas pleinement à l'exigence tenant à la qualité des parties. Si le Gouvernement centrafricain est un sujet de droit

[9] Alao, A., & Ero, C. (2001). « Cut Short for Taking Short Cuts: The Lomé Peace Agreement on Sierra Leone ».
[10] L'article 2, paragraphe 1, a), de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969

international, les groupes armés signataires ne disposent pas de la personnalité juridique internationale reconnue aux Etats. Ils ne peuvent donc être assimilés[11] à des sujets classiques du droit des traités.

Cette particularité exclut l'application automatique du régime de la Convention de Vienne. En conséquence, les règles relatives à la conclusion, à l'entrée en vigueur, à la modification ou à la dénonciation des traités ne s'appliquent pas directement à l'APPR-RCA. Celui-ci échappe ainsi à la catégorie des conventions internationales stricto sensu.

Cette absence de qualification conventionnelle ne signifie toutefois pas que l'Accord soit dépourvu de toute valeur juridique. Le droit international contemporain reconnaît l'existence d'engagements qui, sans relever du droit des traités, produisent néanmoins des effets normatifs importants.

C- Les accords de paix : une catégorie juridique autonome

La doctrine contemporaine considère de plus en plus les accords de paix comme une catégorie particulière d'instruments juridiques[12]. Ces accords répondent à une finalité spécifique : mettre fin à un conflit armé interne, organiser une transition politique et favoriser la reconstruction institutionnelle.

Selon Christine Bell, les accords de paix constituent des « instruments hybrides » situés à l'intersection du droit international, du droit constitutionnel et de la négociation politique. Leur efficacité ne repose pas uniquement sur leur qualification juridique, mais également sur leur reconnaissance par les acteurs nationaux et internationaux.

Cette approche est particulièrement pertinente dans le cas centrafricain. L'APPR-RCA ne se limite pas à proclamer des principes généraux ; il organise un véritable programme de transformation de l'État. Il prévoit notamment :

- le cessez-le-feu permanent ;
- le désarmement, la démobilisation, la réintégration et le rapatriement (DDRR) ;
- la réforme du secteur de la sécurité ;
- le redéploiement de l'administration ;
- la participation politique des anciens groupes armés ;
- le renforcement de la justice ;
- la lutte contre l'impunité ;
- le développement local.

[11] Bell, C. (2006). *Peace Agreements: Their Nature and Legal Status*.
[12] Richmond, O. P. (2005). *The Transformation of Peace*.

Ces engagements traduisent une volonté de restructuration [13] profonde de l'État, dépassant largement le cadre d'une simple déclaration d'intention.

II- La force normative de l'APPR-RCA

A- L'APPR-RCA comme instrument de *soft law*

La théorie de la *soft law* offre un cadre analytique particulièrement pertinent pour comprendre la portée juridique de l'APPR-RCA. La *soft law* désigne des instruments qui, sans être juridiquement contraignants au sens traditionnel, orientent les comportements des acteurs et influencent la production des normes juridiques.

L'APPR-RCA présente plusieurs caractéristiques propres à cette catégorie :

- il fixe des objectifs précis ;
- il définit des obligations réciproques ;
- il prévoit des mécanismes de suivi ;
- il sert de référence à l'action des pouvoirs publics ;
- il inspire des réformes législatives et réglementaires.

Sa normativité[14] découle ainsi moins d'une sanction juridictionnelle immédiate que de sa capacité à structurer les comportements institutionnels. En pratique, plusieurs mesures adoptées depuis 2019 trouvent leur fondement dans les engagements contenus dans l'Accord, notamment en matière de gouvernance, de réforme du secteur de la sécurité et de restauration de l'autorité de l'État[15].

B- L'incorporation progressive dans le droit interne

L'un des principaux facteurs de juridisation de l'APPR-RCA réside dans son intégration [16] progressive dans l'ordre juridique centrafricain. Contrairement à un traité régulièrement ratifié, l'Accord n'acquiert pas automatiquement une valeur supérieure à la loi. Son effectivité dépend de l'adoption de textes législatifs, réglementaires et administratifs destinés à mettre en œuvre ses dispositions. Cette dynamique d'incorporation se manifeste notamment par :

- l'adoption de réformes institutionnelles ;
- la création d'organes de suivi ;
- les politiques publiques de désarmement et de réintégration ;
- les mesures de redéploiement de l'administration territoriale ;

[13] Mustapha, M., & Bangura, J. J. (dir.). (2010). *Sierra Leone Beyond the Lomé Peace Accord*.
[14] Organisation des Nations Unies. (2024). Rapport du Secrétaire général sur la situation en République centrafricaine. New York
[15] Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. World Politics, 51(1), 144-172.
[16] Union africaine, Feuille de route africaine pour la paix et la réconciliation en RCA, 2017.

- les initiatives relatives à la justice transitionnelle.

Ainsi, la portée juridique de l'Accord procède d'un phénomène de transformation progressive des engagements politiques[17] en normes internes.

C- Enseignements pour la République centrafricaine

Ces expériences montrent que la réussite d'un accord de paix dépend moins de sa qualification formelle que de plusieurs facteurs : son appropriation nationale[18], son intégration dans l'ordre juridique interne, la crédibilité des mécanismes de suivi, la capacité de l'État à exercer son autorité sur l'ensemble du territoire et la cohérence entre les exigences de paix et celles de justice.

Pour la RCA, l'APPR-RCA s'inscrit dans cette logique. Son efficacité juridique repose sur un processus continu d'institutionnalisation et de mise en œuvre, davantage que sur sa seule signature.

Conclusion

L'analyse de la qualification juridique de l'APPR-RCA révèle qu'il ne peut être considéré comme un traité international au sens de la Convention de Vienne de 1969. En raison de la participation de groupes armés non étatiques, il échappe au régime classique du droit des traités. Toutefois, cette absence de qualification conventionnelle ne le prive pas de toute portée juridique.

L'Accord constitue un instrument hybride, combinant engagement politique, normativité progressive et mécanismes institutionnels de mise en œuvre. Sa force obligatoire résulte de son incorporation dans le droit interne, de l'action des institutions nationales et du soutien des partenaires internationaux. Cette évolution témoigne d'une transformation du droit international des processus de paix, où la distinction traditionnelle entre droit et politique tend à s'estomper au profit d'instruments à forte vocation normative.

[17] Mustapha, M., & Bangura, J. J. (dir.). (2010). *Sierra Leone Beyond the Lomé Peace Accord*.
Teitel, R. G. (2000). *Transitional Justice*
[18] Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*.

ENGLISH LAW

****

****

***

R.I.D.S.P, Numéro spécial – Août 2026
ISSN : 2790-4830
www.revueridsp.com

A legal appraisal of internal control in microfinance institutions in Cameroon: regulatory framework, institutional practice and prospects for reform

Une analyse juridique du contrôle interne des institutions de microfinance au Cameroun: cadre réglementaire, pratique institutionnelle et perspectives de réforme.

Par:

LAWONG VICTOR NJOWIR

University of Douala

Department of English law

victornjowirlawong@gmail.com

Abstract:

Microfinance institutions (MFIs) constitute an important component of Cameroon's financial system, particularly in extending savings, credit and other financial services to persons and enterprises that may have limited access to conventional banking. Their importance, however, is accompanied by significant risks relating to governance, credit management, liquidity, fraud, financial reporting and regulatory compliance. Effective internal control is consequently indispensable for protecting depositors, maintaining institutional stability and sustaining public confidence in the microfinance sector. This article provides a legal appraisal of the internal control framework applicable to MFIs in Cameroon. It examines the interaction between the CEMAC regulatory framework, the supervisory authority of the Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC), the role of the Bank of Central African States (BEAC), the national functions of the Ministry of Finance (MINFI), and the complementary contribution of OHADA corporate and accounting law. Particular attention is given to Règlement n° 01/17/CEMAC/UMAC/COBAC of 27 September 2017, which reformed the legal framework governing microfinance activities in CEMAC, and COBAC EMF R-2017/06 of 24 October 2017, which establishes minimum requirements for internal control systems in microfinance institutions. The 2017 reform expressly responded to concerns relating, among other matters, to governance, internal control and prudential standards. The study adopts a doctrinal and analytical methodology based principally on legislation, regional regulations, institutional materials, scholarly literature and selected practical examples from Cameroon. It argues that Cameroon possesses a substantially developed legal framework for internal control, but that a significant gap persists between regulatory prescription and institutional implementation. The principal challenges include insufficiently qualified personnel, weaknesses in governance, compliance costs, technological limitations, uneven implementation of audit and risk-management mechanisms, and the need for more effective risk-based supervision. The article concludes that strengthening internal control in Cameroonian MFIs requires more than additional rules. It requires effective enforcement, professional capacity-building, proportional regulation, technological modernisation, stronger board accountability and closer coordination between COBAC, BEAC, MINFI, auditors and MFI operators.

Keywords: Microfinance institutions; internal control, Cameroon, prudential regulation.

Résumé:

Les institutions de microfinance (IMF) constituent une composante importante du système financier camerounais, notamment en facilitant l'accès à l'épargne, au crédit et à d'autres services financiers pour les personnes et les entreprises qui peuvent avoir un accès limité au système bancaire classique. Leur importance économique et sociale s'accompagne toutefois de risques importants liés à la gouvernance, à la gestion du crédit, à la liquidité, à la fraude, à l'information financière et au respect des exigences réglementaires. Un contrôle interne efficace apparaît dès lors indispensable à la protection des déposants, à la stabilité des institutions et au maintien de la confiance du public dans le secteur de la microfinance. Le présent article propose une analyse juridique du contrôle interne des institutions de microfinance au Cameroun. Il examine l'interaction entre le cadre réglementaire de la CEMAC, les pouvoirs de supervision de la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC), le rôle de la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC), les fonctions nationales du Ministère des Finances (MINFI) ainsi que l'apport complémentaire du droit OHADA en matière de gouvernance des sociétés, de comptabilité et d'audit. Une attention particulière est accordée au Règlement n° 01/17/CEMAC/UMAC/COBAC du 27 septembre 2017 relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la CEMAC, ainsi qu'au Règlement COBAC EMF R-2017/06 du 24 octobre 2017 relatif au contrôle interne dans les établissements de microfinance. Ce dernier établit notamment les exigences minimales applicables aux systèmes de contrôle interne des IMF et distingue le contrôle permanent du contrôle périodique ou audit interne. L'étude adopte principalement une méthodologie juridique doctrinale et analytique, fondée sur l'examen des textes législatifs et réglementaires, des règlements régionaux, des documents institutionnels, de la littérature scientifique et de certaines illustrations pratiques relatives au secteur camerounais de la microfinance. Elle soutient que le Cameroun dispose d'un cadre juridique relativement développé en matière de contrôle interne, mais qu'un écart important subsiste entre les prescriptions réglementaires et leur mise en œuvre effective. Les principales difficultés concernent notamment l'insuffisance de personnel qualifié, les faiblesses de gouvernance, le coût de la conformité réglementaire, les limites des systèmes technologiques, l'application inégale des mécanismes d'audit et de gestion des risques ainsi que la nécessité d'une supervision davantage fondée sur les risques. L'article conclut que le renforcement du contrôle interne dans les IMF camerounaises ne nécessite pas uniquement l'adoption de nouvelles règles. Il exige également une application effective des règles existantes, le renforcement des compétences professionnelles, une réglementation proportionnée aux risques, la modernisation technologique, une plus grande responsabilité des organes dirigeants et une meilleure coordination entre la COBAC, la BEAC, le MINFI, les auditeurs et les dirigeants des IMF.

Mots-clés: Institutions de microfinance, contrôle interne, Cameroun, réglementation prudentielle

1- INTRODUCTION

Microfinance has become an important instrument of financial inclusion in Cameroon. By providing savings, credit and related financial services to populations that may remain underserved by conventional banking institutions, microfinance institutions contribute to the financing of households, small businesses and other economically active groups. The social and economic importance of the sector, however, makes the soundness of MFIs a matter of public interest. Weak governance, inadequate credit administration, fraudulent practices, poor accounting systems and ineffective risk management may expose depositors and borrowers to serious harm and may undermine confidence in the financial system.

The legal regulation of microfinance in Cameroon is principally situated within the wider CEMAC financial regulatory framework. A major development occurred with the adoption of Règlement n° 01/17/CEMAC/UMAC/COBAC on 27 September 2017, which replaced the earlier 2002 regulatory framework and entered into force on 1 January 2018. The reform was intended to bring microfinance regulation into line with contemporary challenges, expressly addressing matters including the organisation of the activity, access to the profession, governance, internal control, anti-money-laundering requirements and prudential standards.[1]

The 2017 framework is particularly significant for internal control because it does not treat control merely as an external supervisory activity. It distinguishes between internal control exercised within the institution, external control conducted by statutory auditors or other external auditors, and supervision by COBAC.[2] The framework consequently places internal control within a broader system of institutional accountability and prudential supervision.

This approach was reinforced by COBAC EMF R-2017/06 of 24 October 2017, which establishes the minimum requirements applicable to internal control systems in MFIs. The regulation requires relevant MFIs and the central bodies of MFI networks to establish internal-control systems and requires first-category MFIs affiliated to networks to comply with prescribed general control principles.[3]

Importantly, COBAC EMF R-2017/06 conceives internal control as a multi-level mechanism. It provides for permanent control, comprising first- and second-level controls, and periodic control or internal audit, carried out under the responsibility of the deliberative organ

[1] Article 1–2 and preamble, Règlement n° 01/17/CEMAC/UMAC/COBAC du 27 septembre 2017 relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la CEMAC.
[2] Ibid, Article 8.
[3] Article 2, Règlement COBAC EMF R-2017/06 relatif au contrôle interne dans les établissements de microfinance.

and audit committee by independent personnel.[4] The regulation also requires MFIs to adapt their control arrangements to the nature and volume of their activities, their size, geographical implantation and the risks to which they are exposed.[5]

The existence of these detailed requirements raises an important legal question: to what extent does the Cameroonian regulatory framework provide an effective legal foundation for internal control, and to what extent are those requirements capable of being implemented effectively by MFIs in practice?

This question is particularly relevant because the existence of sophisticated regulatory rules does not necessarily guarantee effective institutional control. The National Financial Inclusion Strategy of Cameroon 2023–2027 itself describes the microfinance sector as having vulnerabilities, including failures and restructuring procedures, and identifies the 2017 reform as a significant measure intended to strengthen the sector.[6]

The central argument of this article is therefore that Cameroon does not suffer primarily from an absence of legal rules governing internal control; rather, its principal difficulty lies in translating those rules into effective institutional practice. The effectiveness of internal control depends upon the quality of governance, professional competence, independence of control functions, availability of reliable information systems, supervisory capacity and enforcement.

The article consequently undertakes a legal appraisal rather than a purely descriptive examination of the regulatory framework. It evaluates the adequacy of the applicable rules, identifies implementation gaps and proposes reforms capable of improving the effectiveness of internal control within Cameroon's MFI sector.

1.1 Statement of the Research Problem

The principal research problem lies in the apparent disparity between the comprehensiveness of the legal framework and the practical effectiveness of internal control within MFIs. Although CEMAC and COBAC regulations impose requirements concerning governance, permanent control, internal audit, risk management and financial reporting, institutional weaknesses continue to present challenges to the stability and credibility of the sector.

The problem is therefore not whether internal control is legally recognised. It clearly is. The more important question is whether the existing legal and institutional arrangements

[4] Ibid, Article 4.
[5] Ibid, Article 5.
[6] Ministère des Finances du Cameroun, Stratégie Nationale de la Finance Inclusive 2023–2027 (MINFI 2023).

provide sufficient mechanisms to ensure that internal control requirements are effectively implemented, monitored and enforced.

1.2 Research Objectives

Main Objective

The general objective of this study is to critically appraise the legal framework governing internal control of MFIs in Cameroon.

The specific objectives are to:

2. Examine the principal legal rules governing internal control within Cameroonian MFIs;
3. Analyse the respective roles of COBAC, BEAC and MINFI;
4. Assess the relationship between prudential regulation and corporate governance under OHADA law;
5. Identify practical weaknesses affecting the implementation of internal control requirements; and
6. Propose legal and institutional reforms capable of strengthening internal control in the sector.

1.3 Methodology

The research adopts a doctrinal legal research methodology, complemented by analytical and contextual approaches. Primary sources comprise CEMAC regulations, COBAC regulations and other applicable legal instruments. Particular emphasis is placed on the 2017 CEMAC microfinance regulation and COBAC EMF R-2017/06 on internal control. Secondary materials include books, journal literature, institutional reports and publications relating to microfinance regulation, corporate governance, auditing and financial supervision.

The research also uses selected Cameroon-specific institutional examples to illustrate how regulatory requirements operate in practice. Such examples are used cautiously, with emphasis placed on matters supported by publicly identifiable sources.

a. Scope and Limitations

The article focuses principally on the legal and institutional regulation of internal control rather than on the broader economics of microfinance. It concentrates on Cameroon while recognising that the applicable prudential framework is substantially regional through CEMAC and COBAC.

A further limitation concerns the availability of publicly accessible information concerning individual MFI enforcement proceedings. Accordingly, the article avoids treating unverified allegations as established facts and gives preference to regulatory instruments and documented institutional materials.

1.5 Structure of the Article

Following this introduction, the article examines the conceptual and scholarly foundations of internal control and microfinance regulation. It then analyses the CEMAC/COBAC legal framework and the roles of the principal regulatory institutions. The article subsequently evaluates the effectiveness of the framework through a critical analysis and Cameroon-specific illustrations before proposing reforms. The final section draws conclusions concerning the adequacy and practical effectiveness of the existing regulatory system.

II — CONCEPTUAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF INTERNAL CONTROL IN CAMEROONIAN MICROFINANCE

2. Conceptual and Literature Review

2.1. Understanding Microfinance and Internal Control

Microfinance refers to the provision of financial services by authorised entities that are not banks or financial institutions, particularly through credit, savings and other financial services directed largely towards populations operating outside the traditional banking system. This definition is significant in the Cameroonian context because it demonstrates that microfinance is not simply a smaller version of conventional banking. It serves a distinct clientele and operates through institutional forms and governance arrangements that require specialised regulation.[7]

The economic and social importance of microfinance explains why the soundness of MFIs is a matter of regulatory concern. An MFI may simultaneously perform functions involving the collection of savings, granting of credit, payment services and other financial operations. Consequently, weaknesses in its internal systems may affect not only shareholders or members but also depositors and the wider financial system.

Internal control, in this context, should be understood as the collection of organisational arrangements, procedures and mechanisms designed to ensure that institutional operations are properly authorised, recorded, monitored and conducted in accordance with applicable rules and risk limits. The COSO framework similarly conceives internal control as a process designed to provide reasonable assurance concerning operational effectiveness, reliable reporting and compliance with applicable laws and regulations.[8]

For MFIs, however, internal control assumes an additional prudential significance. It must address the particular risks generated by microfinance activities, including credit risk, liquidity

[7] Article 1, Règlement n° 01/17/CEMAC/UMAC/COBAC du 27 septembre 2017 relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la CEMAC.
[8] Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), Internal Control—Integrated Framework (COSO 2013), Executive Summary, pp.3–4.

risk, operational risk, fraud, information-system failures and legal or regulatory risks. COBAC EMF R-2017/06 expressly incorporates this risk-based approach by requiring MFIs to establish systems for the identification, analysis, measurement, monitoring, mitigation and control of risks.[9]

The legal significance of internal control therefore extends beyond ordinary administrative efficiency. It constitutes a mechanism through which the institution's governing bodies can demonstrate compliance with legal requirements, protect institutional assets, improve the reliability of financial information and identify risks before they develop into serious financial problems.

2.2. Internal Control as a Component of Corporate Governance

The relationship between internal control and corporate governance is particularly important in the microfinance sector. Corporate governance determines how an institution is directed and supervised, whereas internal control provides the operational mechanisms through which decisions, risks and institutional activities are monitored.

COBAC EMF R-2017/06 places the internal-control system under the responsibility of the deliberative organ and provides for its implementation by the executive organ.[10] This allocation of responsibility is legally significant because it prevents internal control from being treated solely as the responsibility of accountants or internal auditors. Responsibility begins with the institution's governing organs and extends throughout its organisational structure.

The regulation also requires a clear separation of authority and responsibility between operational units. In particular, there must be a strict separation between the initiation, execution, validation, accounting and control of transactions.[11] This requirement reflects the principle of segregation of duties, which is one of the principal safeguards against fraud and unauthorised transactions.

From a corporate-governance perspective, this arrangement addresses the agency problem that arises where those managing an institution possess greater information and operational control than the members, shareholders or depositors who depend upon the institution. Jensen and Meckling's agency theory explains that monitoring and control mechanisms are necessary to reduce the costs arising from divergent interests between principals and agents.[12] Internal control consequently operates as an institutional response to

[9] Article 8, Règlement COBAC EMF R-2017/06 relatif au contrôle interne dans les établissements de microfinance.
[10] Ibid, Article 10.
[11] Ibid, Article 6.
[12] Michael C Jensen and William H Meckling, 'Theory of the Firm: Managerial Behavior.

the risk that management decisions may not always correspond with the interests of the institution and its stakeholders.

2.3. The Regulatory Evolution of Microfinance Control in CEMAC

The contemporary legal framework governing MFIs in Cameroon is the product of regulatory evolution. The 2002 framework was introduced partly to secure savings and facilitate the financing of basic economic initiatives. However, developments in the sector subsequently exposed the need for more comprehensive regulation.

The preamble to Règlement n° 01/17/CEMAC/UMAC/COBAC expressly recognises that the rules adopted in 2002 and subsequently developed through COBAC regulations required updating in light of challenges relating to the organisation of microfinance activities, access to the profession, minimum capital, governance, internal control, anti-money-laundering requirements and prudential standards.[13]

The 2017 reform therefore represents more than a technical amendment. It reflects a regulatory shift towards a more comprehensive prudential approach in which governance and internal control are treated as essential components of institutional soundness.

This development is also recognised in Cameroon's National Financial Inclusion Strategy 2023–2027. The strategy describes the microfinance sector as vulnerable and notes that the 2017 reform sought to strengthen the sector through changes concerning organisation, access to the profession, capital requirements, governance, prudential standards and systematic internal-control arrangements.[14]

The legal evolution is consequently significant for this study because it demonstrates that internal control has moved from being a peripheral administrative matter to becoming an explicit component of prudential regulation.

3. The Legal and Institutional Framework Governing Internal Control

3.1. The CEMAC and COBAC Regulatory Framework

The principal legal foundation of MFI regulation in Cameroon is regional. Règlement n° 01/17/CEMAC/UMAC/COBAC establishes the rules governing the conditions for exercising and controlling microfinance activities throughout CEMAC. Its provisions apply to authorised microfinance establishments and establish the basic architecture for their organisation, supervision, governance, control and treatment where they encounter financial difficulties.[15]

[13] Agency Costs and Ownership Structure' (1976) 3 Journal of Financial Economics 305, 308–310.
[14] Règlement n° 01/17/CEMAC/UMAC/COBAC (n 1), preamble.

[15] Ministère des Finances du Cameroun, Stratégie Nationale de la Finance Inclusive 2023–2027 (MINFI 2023) pp.28–29.

The importance of this regional framework lies in the harmonisation of regulatory standards across the CEMAC monetary area. Cameroon does not therefore regulate MFIs in complete isolation from the other Member States. Instead, it operates within a regional prudential system in which COBAC plays the central supervisory role.

The regulation expressly separates internal control, external control and supervision.[16] This three-dimensional structure is important. Internal control is primarily an institutional responsibility; external control provides independent verification; and prudential supervision allows the competent regional authority to assess compliance and intervene where necessary.

The framework consequently establishes a chain of accountability:

MFI management and governing organs → internal control and internal audit → external audit → COBAC supervision.

The effectiveness of the system depends upon each level performing its function independently and communicating relevant information to the appropriate authority.

3.2. COBAC EMF R-2017/06 and the Architecture of Internal Control

The most directly relevant legal instrument for the subject of this article is COBAC EMF R-2017/06 of 24 October 2017 on internal control in microfinance institutions.

Article 1 establishes minimum requirements for the internal-control system that regulated institutions must implement.[17] The regulation distinguishes between different categories of MFIs and requires second- and third-category institutions, as well as the central bodies of MFI networks, to establish internal-control systems in accordance with its requirements. First-category MFIs affiliated to a network are subject to the general control principles prescribed by the regulation.[18]

Article 4 is particularly important because it identifies the principal objectives of internal control. These include verification of transactions and internal procedures, measurement and monitoring of risks, reliability of accounting and financial data, and effectiveness of internal information and documentation channels.[19]

The provision also establishes a two-level architecture.

First, there is permanent control, comprising two levels. The first level is performed by operational personnel, management and hierarchical supervisors. The second level involves internal control, compliance and risk-management functions.[20]

[16] Article1–2, Règlement n° 01/17/CEMAC/UMAC/COBAC (n 1).
[17] Ibid, Title II, Chapter 2.
[18] Article1, Règlement COBAC EMF R-2017/06 (n 3).
[19] Ibid, Article 2.
[20] Ibid Article 4.

Secondly, there is periodic control or internal audit, which is carried out under the responsibility of the deliberative organ and audit committee by independent personnel.[21]

This structure is legally significant because it rejects the assumption that internal control is synonymous with internal audit. Internal audit represents only one component of the wider internal-control system. Control begins with ordinary operational activities and is reinforced through specialised compliance, risk-management and audit functions.

3.3. Proportionality, Segregation of Duties and Risk Management

A notable strength of COBAC EMF R-2017/06 is its recognition that internal control must be proportionate to institutional circumstances. Article 5 requires MFIs to adapt their control arrangements to the nature and volume of their activities, size, geographical implantation and the various risks to which they are exposed.[22]

This principle is particularly relevant to Cameroon because the country's microfinance sector contains institutions of substantially different sizes and organisational complexity. Applying identical operational requirements to every institution without considering risk and institutional capacity could impose disproportionate costs on smaller MFIs.

At the same time, proportionality should not be interpreted as permitting weak controls. Certain fundamental safeguards must remain universal. Among these is the separation of responsibilities for initiating, executing, validating, recording and controlling transactions.[23]

The regulation further requires institutions to establish mechanisms for identifying and assessing risks and to develop procedures for risk monitoring, control and mitigation[24] This represents a movement from a purely rule-based system towards risk-based internal control.

3.4. Governance Responsibility and the Control Culture

Internal control cannot function effectively without the commitment of senior management and the governing organs. COBAC EMF R-2017/06 places responsibility for the system upon the deliberative organ and provides for implementation by the executive organ.[25] It also requires the governing organs to promote a culture of internal control at every level of the institution.[26]

This requirement is particularly important from a legal-appraisal perspective. A formally established internal-control department may have little practical value if the board and senior management do not respect control procedures or act upon audit findings.

[21] Ibid, Article 4(a).
[22] Ibid, Article 4(b).
[23] Ibid, Article 5.
[24] Ibid, Article 6.
[25] Ibid, Article 8.
[26] Ibid, Article 10.

The regulation therefore adopts a broader conception of responsibility: internal control is not merely a department; it is an institutional culture.

This corresponds with the COSO framework, which identifies the control environment—including organisational integrity, ethical values, oversight and accountability—as a fundamental component of an effective internal-control system.[27]

For Cameroonian MFIs, this means that regulatory compliance should be assessed not only by asking whether a control department exists, but also whether the institution's governance structure actually supports independent and effective control.

III — INSTITUTIONAL RESPONSIBILITY AND IMPLEMENTATION OF INTERNAL CONTROL

4. Institutional Architecture of Internal Control in Cameroon

The effectiveness of internal control in Cameroon's microfinance sector depends upon the interaction of several institutions rather than upon the MFI alone. The regulatory architecture is principally regional, with COBAC exercising prudential supervision, while BEAC provides the broader monetary and financial framework and the Ministry of Finance contributes to national financial-sector policy and administration. The institutional design is therefore one of shared but differentiated responsibility.

This arrangement is justified by the nature of microfinance. MFIs mobilise savings and extend credit, yet differ substantially in size, organisational form and risk profile. The regulatory system must consequently combine uniform prudential standards with sufficient flexibility to accommodate institutional diversity. BEAC itself recognises that the CEMAC microfinance framework was designed to respond to the diversity of institutions and to define specific responsibilities for network structures, including administration, management and control.[28]

4.1. COBAC as the Principal Prudential Supervisor

COBAC occupies the central position in the supervision of MFIs within the CEMAC region. Its establishment reflects the Member States' decision to harmonise banking regulation and strengthen supervision of financial institutions operating within the monetary union.[29]

For MFIs, COBAC's role extends beyond issuing prudential standards. It supervises compliance with the regulatory framework, assesses institutional soundness and may take corrective or disciplinary measures where an institution fails to comply with applicable

[27] Ibid, Article 7.
[28] Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC), 'Réglementation des activités de microfinance dans la CEMAC : enjeux de la réforme de 2017' Lettre de la Recherche, 2nd semester 2019, pp. 8–10.
[29] Convention du 16 octobre 1990 portant création de la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC), as amended.

requirements. The 2017 microfinance framework consequently places control and supervision within a regional institutional structure rather than leaving them exclusively to national authorities.[30]

This arrangement has an important legal advantage. A regional supervisory authority reduces the possibility that institutions operating in different CEMAC States will be subject to materially different prudential expectations. It also facilitates the development of common supervisory standards.

Nevertheless, the effectiveness of COBAC supervision depends on the quality and timeliness of information received from MFIs. Internal control therefore performs a preliminary supervisory function: reliable internal reporting enables management and regulators to identify risks before they become systemic or threaten depositors.

4.2 BEAC and the Broader Financial Stability Framework

BEAC's role must be distinguished from that of COBAC. BEAC is the central bank of the CEMAC monetary area, while COBAC is the specialised banking supervisory authority established within the regional financial architecture. The relationship between the two institutions is nevertheless close, as the Governor of BEAC also occupies the position of President of COBAC.[31]

This institutional relationship facilitates the integration of prudential supervision with the wider objectives of monetary and financial stability.

The significance of BEAC for microfinance regulation is also apparent from its publication and maintenance of the regional regulatory corpus. Its official regulatory portal identifies the CEMAC microfinance framework and the various COBAC instruments applicable to the sector.[32] The BEAC portal also confirms that the 2017 reform was followed by specific COBAC implementing regulations dealing with matters such as governance, approval and internal control.[33]

The legal architecture is therefore interconnected: CEMAC establishes the regional framework, COBAC develops and applies specialised prudential rules, and BEAC provides the institutional and monetary environment within which supervision operates.

[30] Règlement n° 01/17/CEMAC/UMAC/COBAC du 27 septembre 2017 relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la CEMAC.
[31] BEAC, 'La Commission Bancaire de l'Afrique Centrale'.
[32] BEAC, 'Règlements de la Microfinance'.
[33] Ministère des Finances du Cameroun, Stratégie Nationale de la Finance Inclusive 2023–2027 (MINFI 2023) pp.28–29.

4.3. The Role of the Ministry of Finance (MINFI)

At the national level, the Ministry of Finance has an important role in Cameroon's financial-sector policy and administration. Its role should, however, be distinguished from COBAC's prudential supervisory authority. The existence of a regional supervisory framework means that Cameroon cannot unilaterally replace or duplicate COBAC's prudential functions.

MINFI's importance lies principally in national financial policy, coordination, implementation of financial-sector reforms and engagement with regional regulatory institutions. The National Financial Inclusion Strategy 2023–2027 illustrates this role by identifying microfinance as a significant component of the financial-inclusion architecture and by acknowledging the need to address vulnerabilities within the sector.[34]

The institutional distinction is legally important because overlapping responsibilities can produce regulatory uncertainty. Effective control therefore requires clear allocation of functions and continuous information-sharing between national and regional authorities.

5. Internal Audit, External Audit and Regulatory Control

5.1. Internal Audit as the Third Line of Control

Internal audit occupies a distinctive position within the internal-control architecture. Operational personnel constitute the first line of control, specialised control and risk-management functions provide a second level, while internal audit provides periodic independent assessment. COBAC EMF R-2017/06 expressly distinguishes periodic control from permanent control and requires periodic control to be undertaken by personnel sufficiently independent from the activities being audited.[35]

This independence is critical. An auditor who is responsible for an activity should not be responsible for evaluating the effectiveness of that same activity. Otherwise, the control mechanism risks becoming self-assessment rather than independent assurance.

The regulation further links periodic control to the governing organs and audit committee.[36] This creates a direct line of accountability between internal audit and the highest level of institutional governance.

In legal terms, this arrangement is significant because it places a positive governance responsibility upon the institution. The board cannot legitimately claim that internal-control weaknesses are solely operational matters where the regulatory framework assigns oversight responsibilities to the governing organs.

---

[34] Article 4, Règlement COBAC EMF R-2017/06 relatif au contrôle interne dans les établissements de microfinance.
[35] Ibid, Article 4(b).
[36] OHADA, Acte uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière (2017).

5.2. External Auditors

External auditors provide another layer of assurance. Their independence from the institution allows them to examine financial statements and relevant accounting and control arrangements from outside the management structure.

The importance of external auditing is reinforced by the broader OHADA accounting framework. The Acte uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière establishes common accounting and financial-reporting rules applicable within OHADA Member States. [37]Accurate financial information is indispensable to internal control because management, governing organs, auditors and regulators cannot effectively assess institutional risks using unreliable accounts.

External audit should therefore not be viewed as a substitute for internal control. The two functions are complementary. Internal control operates continuously within the institution, whereas external audit provides independent assurance over specified aspects of institutional reporting and compliance.

5.3 Reporting Obligations and Regulatory Information

Internal control also depends upon the availability of accurate and timely information. An institution may possess sophisticated procedures on paper but remain vulnerable if information concerning liquidity, credit quality, fraud or operational risks does not reach the appropriate decision-makers.

COBAC EMF R-2017/06 therefore requires institutions to establish appropriate internal information and documentation mechanisms.[38] This requirement has a direct connection with prudential supervision because COBAC's capacity to supervise depends substantially upon information generated by the institutions themselves.

The legal importance of reporting is further illustrated by BEAC's regulatory framework, which maintains specific accounting regulations for MFIs, including rules governing the organisation of accounting systems and the MFI chart of accounts.[39]

The internal-control system must consequently be viewed as part of an information chain:

Transaction → accounting record → internal verification → management information → board oversight → regulatory reporting.

A failure at any stage can compromise the reliability of the entire control system.

[37] Article 4 and 7, Règlement COBAC EMF R-2017/06 (n 28).

[38] COBAC EMF-2010-01 du 1er avril 2010 relatif au plan comptable des établissements de microfinance ; COBAC EMF-2010-02 du 1er avril 2010 relatif à l'organisation des comptabilités des établissements de microfinance. The BEAC's official regulatory database identifies both instruments as part of the CEMAC microfinance regulatory corpus.

[39] Article 4–10, Règlement COBAC EMF R-2017/06 (n 28).

6. Critical Legal Appraisal of the Existing Framework

6.1 Adequacy of the Regulatory Framework

The first conclusion emerging from the preceding analysis is that Cameroon does not lack a legal framework for internal control. On the contrary, the 2017 regulatory reform introduced a relatively detailed architecture encompassing governance, permanent control, periodic control, risk management, segregation of duties, reporting and supervisory oversight.

The existence of a dedicated COBAC regulation on internal control is particularly significant. The legal framework does not merely require MFIs to "exercise control"; it specifies the organisational principles through which control should operate.[40]

From this perspective, the regulatory framework is substantially adequate in normative terms.

However, normative adequacy should not be confused with practical effectiveness. A regulation may be comprehensive while its objectives remain unrealised because institutions lack the resources, expertise or organisational culture necessary to implement it.

6.2 The Implementation Gap

The most significant weakness is therefore the gap between law in the books and law in operation. BEAC's research on the implementation of the 2017 microfinance reform is instructive. Its assessment identified the need to evaluate the implementation of the reform across CEMAC and to identify the difficulties encountered by MFIs in applying the new regulatory requirements. [41]This is important evidence that regulatory reform itself does not automatically resolve implementation problems.

The implementation challenge is particularly acute for smaller MFIs. Requirements concerning governance, accounting, risk management, internal audit and reporting require qualified personnel and appropriate information systems. Where these resources are limited, compliance may become predominantly formal. The danger is that an institution may create an internal-control department, appoint an auditor or produce regulatory reports without developing a genuinely effective control environment.

[40] BEAC (n 22) pp.8–10. The BEAC research publication explains that the 2017 reform entered into force on 1 January 2018 and that its implementation required assessment of the difficulties encountered by MFIs.

[41] Article 5, Règlement COBAC EMF R-2017/06 (n 28).

6.3 Human Resources and Professional Competence

Internal control ultimately depends upon people. Even the most sophisticated regulatory framework cannot operate effectively if directors, managers, accountants, auditors and compliance officers lack adequate knowledge of the applicable rules and risks.

This problem is particularly relevant to smaller MFIs, where one individual may perform several functions. Such concentration can undermine segregation of duties and create opportunities for error or misconduct. The legal requirement for independent periodic control must therefore be accompanied by practical access to appropriately qualified professionals. Otherwise, the independence required by the regulation may exist formally but not substantively.

6.4 Compliance Costs and Proportionality

A further issue is the cost of compliance. Internal audit, accounting systems, risk-management functions, cybersecurity, professional training and regulatory reporting all require financial resources. This creates a potential tension between prudential protection and financial inclusion. Excessively burdensome requirements may increase institutional operating costs and make it difficult for smaller MFIs to serve low-income communities profitably.

The principle of proportionality contained in COBAC EMF R-2017/06 provides a potential solution. By requiring institutions to adapt internal control to their size, activities, geographical implantation and risks, the regulation permits differentiated implementation without abandoning minimum prudential safeguards.[42] The challenge is to ensure that proportionality does not become an excuse for inadequate control.

6.5 Enforcement and Early Intervention

An effective regulatory framework must also provide credible consequences for non-compliance. The CEMAC framework contains mechanisms for dealing with MFIs experiencing difficulties, including regulatory intervention and liquidation procedures. COBAC's regulatory corpus includes a specific 2018 regulation concerning the liquidation of small first-category MFIs.[43] This demonstrates that internal control is connected to the wider question of institutional failure. Where internal controls fail to identify or correct weaknesses, regulatory intervention may ultimately become necessary.

[42] Règlement COBAC EMF-2010/01 du 1er avril 2010 relatif au plan comptable des établissements de microfinance.

[43] Règlement COBAC EMF 2018/01 relatif à la liquidation des établissements de microfinance de première catégorie de petite taille. The official BEAC text confirms that this instrument addresses liquidation of small first-category MFIs.

From a preventive perspective, however, the preferable approach is early intervention. The purpose of internal control should be to identify weaknesses while they remain capable of correction rather than waiting until an institution becomes insolvent.

IV — CAMEROON-SPECIFIC PRACTICAL ILLUSTRATIONS AND REFORM PROPOSALS

The preceding sections established that Cameroon has a relatively developed legal architecture for internal control, but that the effectiveness of the framework ultimately depends upon implementation. This part therefore moves from the law as prescribed to the law as applied, using documented developments in Cameroon's microfinance sector to identify practical weaknesses and formulate targeted reforms.

7. Cameroon-Specific Practical Illustrations

7.1. The CAMCCUL Model: Internal Control within a Network Structure

The Cameroon Cooperative Credit Union League (CAMCCUL) provides a useful illustration of the particular internal-control challenges associated with network-based microfinance. Cooperative credit unions operate through a structure in which individual institutions are linked to a central organisation providing various support, coordination and supervisory functions.

The legal framework recognises the particular position of central bodies within MFI networks. COBAC EMF R-2017/06 expressly includes central bodies of networks within the institutions required to establish internal-control systems.[44] This is significant because weaknesses at the level of an individual affiliated institution may have consequences for the wider network. The network model creates both an advantage and a risk. On the one hand, centralisation can facilitate technical expertise, standardised accounting procedures, training and monitoring. On the other hand, the geographical dispersion of member institutions can make effective monitoring difficult.

The legal implication is that internal control within a network cannot be confined to the central office. There must be effective mechanisms for transmitting control standards to affiliated institutions, monitoring compliance and reporting significant weaknesses to the appropriate governing and supervisory authorities.

The CAMCCUL experience therefore illustrates the importance of multi-level internal control in cooperative microfinance. The first level must operate within individual credit unions,

[44] Article 1-2 of Règlement COBAC EMF R-2017/06 relatif au contrôle interne dans les établissements de microfinance.

while the network structure should provide appropriate second-level oversight and technical support.

7.2 The Transformation of La Régionale: Growth and Institutional Control

The development of La Régionale provides a different illustration. The institution originated within the microfinance sector and subsequently developed into a banking institution, demonstrating how successful institutional expansion may require increasingly sophisticated governance and control arrangements. The importance of this example lies less in the transformation itself than in the regulatory principle it illustrates: institutional growth must be accompanied by corresponding development of internal-control capacity.

An MFI that expands its loan portfolio, geographical presence, number of clients or technological operations necessarily becomes exposed to more complex risks. Control arrangements that may be adequate for a small institution may therefore become inadequate as the institution grows.

COBAC EMF R-2017/06 expressly recognises this principle by requiring internal-control systems to take account of the institution's size, activities, geographical implantation and risks. [45] The La Régionale experience consequently illustrates the practical importance of proportional but progressive strengthening of internal control.

7.3. Institutional Failure and the Need for Early Regulatory Intervention

A further lesson can be drawn from the regulatory treatment of distressed MFIs. The CEMAC regulatory framework contains mechanisms for dealing with institutions experiencing serious financial or governance difficulties, including liquidation procedures for small first-category MFIs. [46] The existence of such mechanisms is important because an institution's failure can have consequences beyond its owners. Where an MFI receives deposits from the public, institutional failure can directly affect depositors, borrowers, employees and confidence in the financial system.

However, liquidation should ordinarily be regarded as a last-resort regulatory response. From the perspective of internal control, the preferable objective is early identification and correction of weaknesses. This is precisely why permanent control, risk monitoring and internal audit are important. An effective internal-control system should identify deterioration in loan quality, liquidity, capital adequacy, governance or operational procedures before the institution reaches the point at which regulatory closure becomes unavoidable.

[45] Ibid, Article 5.

[46] Règlement COBAC EMF 2018/01 relatif à la liquidation des établissements de microfinance de première catégorie de petite taille.

7.4. What the Cameroon Experience Reveals

The practical examples demonstrate three principal lessons.

1) First, institutional size matters. As an MFI becomes larger and more complex, internal control must become correspondingly sophisticated.
2) Secondly, network structures require layered control mechanisms. Central bodies cannot effectively supervise affiliated institutions without reliable reporting and independent verification at the institutional level.
3) Thirdly, internal control is fundamentally preventive. Regulatory intervention after an institution has become insolvent may protect the financial system from further deterioration, but it cannot fully reverse losses already suffered by depositors and other stakeholders.

The legal framework is therefore strongest when internal control operates as an early-warning mechanism rather than simply as an instrument for demonstrating formal compliance.

8. REFORM PROPOSALS FOR STRENGTHENING INTERNAL CONTROL IN CAMEROON

8.1 Strengthening Risk-Based Supervision

The first reform should be to strengthen the use of risk-based supervision. COBAC should increasingly direct supervisory resources towards institutions presenting the greatest combination of financial, governance, operational and technological risks. This approach would be more efficient than relying predominantly upon uniform compliance requirements. It would also correspond with the proportionality principle already reflected in COBAC EMF R-2017/06.[47] Risk-based supervision should incorporate indicators such as:

deterioration in portfolio quality;

h. liquidity pressures;
i. repeated audit findings;
j. significant related-party transactions;
k. governance changes;
l. unexplained accounting discrepancies;
m. cyber and information-system risks; and
n. repeated failure to implement corrective measures.

Such indicators could be incorporated into an early-warning framework allowing COBAC to intervene before weaknesses become systemic.

[47] Article 5, Règlement COBAC EMF R-2017/06 (n 37).

8.2 Professionalising Internal Control Functions

The second reform concerns human resources. Internal control cannot be stronger than the professionals responsible for operating it. MFIs should therefore ensure that internal auditors, risk officers, compliance officers and senior financial personnel possess appropriate professional qualifications and receive continuing training in: COBAC regulations, risk management, financial reporting, fraud detection, corporate governance, information technology controls and anti-money-laundering and counter-terrorist-financing requirements.

The Institute of Internal Auditors emphasises that effective internal audit requires appropriate competence, independence and professional judgement. [48] The principle is particularly relevant to Cameroon, where smaller MFIs may experience difficulty maintaining specialised control departments. A practical solution would be to develop shared professional services within MFI networks. Several smaller institutions could, subject to appropriate independence safeguards, access specialised audit, compliance and risk-management expertise without each having to maintain a large permanent department.

8.3 Strengthening Board Responsibility and Accountability

The third reform should focus on the governing organs of MFIs. The board should not regard internal control as a technical responsibility delegated entirely to management. It should receive regular reports concerning major risks, audit findings, regulatory breaches and the implementation of corrective measures. COBAC EMF R-2017/06 already assigns significant responsibility to the deliberative organ and audit committee.[49] The reform required is therefore not necessarily the creation of an entirely new legal obligation but stronger enforcement of an existing one. Where boards repeatedly fail to respond to serious internal-control deficiencies, regulatory intervention should be capable of extending to individual governance failures where the applicable law permits.

8.4 Reducing Compliance Costs through Proportional Regulation

A fourth reform should address the cost of regulatory compliance. The principle of proportionality should be operationalised more clearly so that regulatory requirements correspond to institutional risk, size and complexity. This does not mean lowering minimum standards for depositor protection. Rather, it means avoiding unnecessary duplication of procedures. For example, a small low-risk MFI should be permitted to use appropriately scaled internal-control arrangements, while larger institutions handling substantial volumes of deposits and digital transactions should be subject to more sophisticated risk-management and

[48] Institute of Internal Auditors, International Professional Practices Framework, IIA 2017, pp. 15–28.
[49] Article 7 and 10 of Règlement COBAC EMF R-2017/06 (n 37).

technology-control requirements. This would help reconcile two objectives that may otherwise appear contradictory:

strong prudential protection and accessible financial services for low-income populations.

8.5 Digitalisation of Internal Control and Regulatory Reporting

Digitalisation should constitute another major reform priority. Modern information systems can improve the accuracy and speed of financial reporting, facilitate transaction monitoring and permit regulators to detect unusual patterns more quickly. At the same time, digitalisation creates new risks, including cybercrime, unauthorised access, data manipulation and system failures. MFIs should therefore integrate cybersecurity into their internal-control systems rather than treating it as a purely technological issue. COBAC's supervisory framework should similarly continue developing requirements concerning information-system governance, cybersecurity, electronic records and digital financial services.

8.6 Strengthening Cooperation between Regulators, Auditors and MFIs

A final institutional reform should focus on cooperation. Effective internal control requires information to move efficiently between MFIs, auditors, COBAC and relevant national authorities. Regulatory fragmentation or delayed communication may allow weaknesses to persist.

Regular consultation between regulators and the microfinance industry could also improve the quality of regulation. MFIs can identify practical compliance difficulties that may not be apparent when rules are designed exclusively from a regulatory perspective. The objective should therefore be a cooperative but independent supervisory relationship: regulators must remain sufficiently independent to enforce the law, while institutions must have appropriate channels through which regulatory difficulties and emerging risks can be communicated.

CONCLUSION

The legal regulation of internal control in Cameroon’s microfinance sector is considerably more developed than might be suggested by the difficulties encountered by some institutions. The 2017 CEMAC reform and the accompanying COBAC regulations provide a substantial normative framework addressing governance, permanent control, periodic control, risk management, segregation of duties and regulatory supervision.

The central finding of this article is therefore that the principal weakness lies less in regulatory absence than in implementation capacity. The effectiveness of internal control depends upon the ability of MFIs to translate regulatory requirements into everyday institutional practices. This requires competent personnel, independent audit functions, effective boards, reliable accounting systems, appropriate technology and a genuine culture of

accountability. The Cameroon experience also demonstrates that regulation must remain proportionate. Excessively burdensome requirements may undermine the sustainability of smaller MFIs, while inadequate requirements may expose depositors and the financial system to unacceptable risks. The appropriate solution is therefore not deregulation but risk-sensitive regulation.

Ultimately, the legal framework should be judged by whether it achieves its substantive objectives: protecting depositors, reducing institutional failure, promoting responsible financial intermediation and supporting sustainable financial inclusion. Cameroon should consequently prioritise early-warning supervision, professionalisation of control functions, stronger board accountability, proportional compliance requirements, digital control systems and improved cooperation between regulatory institutions. These reforms would not require abandoning the existing legal architecture; rather, they would make the existing framework more effective in practice.

The future of internal control in Cameroonian microfinance should therefore move from a culture of formal compliance to a culture of effective risk management and institutional accountability. Such a transition would strengthen not only individual MFIs but also public confidence in the wider financial system.

SCIENCE POLITIQUE

****

****

***

R.I.D.S.P, Numéro spécial – Août 2026
ISSN : 2790-4830
www.revueridsp.com

Les facteurs externes de production de l'instabilité en République Centrafricaine

External Factors Contributing to Instability in the Central African Republic

Par : **Alexandre BEREYOO-NGASSENGUE**
alex.bereyoo@gmail.fr

Résumé :

Le conflit centrafricain depuis des décennies constitue un danger permanant pour la population civile. Les facteurs constitutifs de ce conflit sont externes et internes. Cette étude analyse les causes de la guerre en République centrafricaine en démontrant que le conflit résulte de l'interaction entre des facteurs endogènes (fragilité institutionnelle, gouvernance et héritages historiques) et des facteurs exogènes (ingérences étrangères, rivalités géopolitiques, exploitation des ressources naturelles et dynamiques transfrontalières). Elle met en évidence le rôle des acteurs internationaux et régionaux, notamment la France, les États-Unis, les organisations internationales et africaines, dont les interventions, motivées par des intérêts politiques, économiques et stratégiques, influencent l'évolution de la crise et les efforts de paix. L'étude conclut que l'instauration d'une paix durable en République centrafricaine nécessite le renforcement des institutions nationales, une gouvernance inclusive, une gestion transparente des ressources naturelles, une coopération régionale efficace et un engagement international respectueux de la souveraineté de l'État.

Mots clés *: Conflit, Facteurs, Production, Instabilité.*

Abstract :

The Central African conflict has posed a persistent threat to the civilian population for decades. The underlying factors of this conflict are both internal and external. This study analyzes the causes of the war in the Central African Republic by demonstrating that the conflict results from the interaction between endogenous factors (institutional fragility, governance, and historical legacies) and exogenous factors (foreign interference, geopolitical rivalries, exploitation of natural resources, and cross-border dynamics). It highlights the roles of international and regional actors, including France, the United States, international organizations, and African institutions whose interventions, motivated by political, economic, and strategic interests, influence the evolution of the crisis and peace efforts. The study concludes that establishing lasting peace in the Central African Republic requires strengthening national institutions, promoting inclusive governance, ensuring transparent management of natural resources, fostering effective regional cooperation, and securing international engagement that respects the sovereignty of the state.

Keywords: Conflict, Factors, Production, Instability

Introduction

La crise en Centrafrique semble être la résultante des différentes crises de la sous-région. D'après Roland Marchal[1] , « la RCA doit être vue comme la périphérie des périphéries car elle hérite des conséquences de la mauvaise gestion des conflits dans les pays voisins : l'interminable guerre du Darfour, le mécontentement croissant dans le sud du Tchad, le déversement de Boko Haram dans le Nord du Cameroun et l'instabilité chronique dans l'Est de la RDC ». Les conflits en RCA se sont enrichis des expériences mais aussi de la participation de certains acteurs des pays voisins.

Mais à l'inverse, ce conflit a déversé dans les pays voisins une foule de réfugiés dont certains armés. Le Tchad a accueilli des milliers de réfugiés et de combattants de la Séléka dont certains de nationalité tchadienne qui ont fui les attaques des miliciens Anti-balakas et des forces internationales. Le Cameroun, la République Démocratique du Congo et le Congo Brazzaville ont accueilli des refugiés mais également les anciens soldats de Bozizé qui ont fui les exactions des Sélékas. Mais le Cameroun reste le pays qui continue de subir directement et indirectement les effets de cette crise. Plusieurs groupes armés (Anti-balakas, Sélékas ou peulhs armés et FDPC d'Abdoulaye Miskine sont en prison au Cameroun) font des excursions régulières dans certaines villes et villages camerounais avec des victimes. Plusieurs incidents entre réfugiés centrafricains et populations hôtes ont été signalés dans l'Est camerounais occasionnant assez régulièrement la fermeture de la frontière. Le Cameroun avec le port de Douala reste le seul point d'accès de la RCA à la mer et c'est par ce pays que transite l'essentiel des importations (carburant, produits de première nécessité, matériels et matériaux de construction, etc.) centrafricaines, et cette situation constitue un manque à gagner considérable pour l'économie camerounaise.

L'implication des états de la sous-région dans la gestion de la crise centrafricaine a permis de fédérer certains chefs d'état mais en a divisé d'autres. Si le Gabon avec l'ancien Président Oumar Bongo a été le principal médiateur des crises centrafricaines depuis les mutineries d'une partie de l'armée en 1996, et avec le peu d'intérêt de son successeur (son fils), on a assisté à des luttes de leadership entre Idriss Déby du Tchad et Sassou Nguesso de la République du Congo d'une part et des dissensions entre Déby et Paul Biya sur la posture de Déby vis-à-vis de Bozizé et des rebelles de la Séléka.

Déby principal soutien à Bozizé dès sa prise de pouvoir, s'était imposé dans la gestion de la crise centrafricaine. Mais l'ambigüité du comportement des troupes tchadiennes de la force sous régionale en RCA a mis celui-ci en difficulté et l'a rendu impartial aux yeux de ses pairs. De ce qui prècède, nous allons analyser, les facteurs endogènes en corrélation avec les

[1] Roland Marchal : CAR and the regional disorder, 2014.

facteurs exogènes source de la guerre en République Centrafricaine (I) et , les acteurs de l'instabilité de la République Centrafricaine : entre intérêts et désintérêts pour la construction d'une paix durable (II) .

I- LES FACTEURS ENDOGÈNES EN CORRÉLATION AVEC LES FACTEURS EXOGÈNES, SOURCE DE LA GUERRE EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

La RCA comme la plupart des pays de la sous-région a connu la colonisation française. Celle-ci s'étend sur la période 1903-1960. La quête de l'intérêt national et la recherche de l'équilibre des forces sont le moteur de l'introduction de la France dans le pays. Clairement, elle vise le contrôle et l'exploitation de ses richesses. Pour ce faire, elle instaure une politique d'assimilation, véritable « soupape de sureté »[2] . Elle consiste à diviser les ethnies pour mieux asseoir sa domination. Cette politique a laissé des traces indélébiles au sein de la société centrafricaine. Les legs de la colonisation constituent des sources de conflits en RCA (I.1). Outre la colonisation, l'essor de la mondialisation alimente les influences extérieures. En effet, bon nombre d'acteurs étatiques ou non s'activent sur le sol centrafricain. Les raisons sont criminelles, hégémoniques, stratégiques, etc. Toujours est-il que leurs actions entrainent l'instabilité et l'insécurité dans le pays (II. 2).

I. 1 : Le poids des héritages

L'empreinte du contact entre la France et la RCA est profonde. L'une des principales causes de sa conflictualité repose sur son histoire. En étudiant la colonisation, on y décèle les prémisses d'une fracture entre les différents groupes qui la composent (I.1.).C'est sans compter le modèle étatique inapproprié dont héritent les leaders centrafricains. Son caractère extraverti et son déficit d'autonomie maintiennent le pays dans « l'archaïsme politique »[3] (II.2.).

I. 1.1 : Les intentions spécifiques de la France dans la crise centrafricaine

La colonisation française est une cause lointaine des conflits centrafricains. Elle est à l'origine de disparités entre les ethnies. Ces inégalités sont liées au découpage arbitraire des frontières[4] qu'elle a établi (I.1.2.). Elles reposent aussi sur les rivalités et les frustrations qu'elle a exacerbées auprès de certaines ethnies (I.1.3). De là naissent une certaine culture de violence

[2] Arthur GIRAULT cité par Jacques THOBIE et al, Histoire de la France militaire 1914-1990, Paris, Armand-Colin, 1990, p. 15.
[3] Alain FOGUE TEDOM, Enjeux Géostratégiques et conflits politiques internes en Afrique Noire, Paris, L'Harmattan, 2008,p.8.
[4] Une frontière est une ligne imaginaire séparant deux États, délimitant deux champs distincts de souveraineté. Cf. à ce propos Pascal BONIFACE, (dir), Dictionnaire des relations internationales, Paris, HATIER, 1996, pp. 160-165.

et de résistance et des rapports au pouvoir assez atypiques. Ils sont à l'origine des coups d'État et des rébellions.

I.1.2.La grande responsabilité de la France dans la crise centrafricaine

Un des legs majeurs de la colonisation en RCA est assurément son découpage. La rupture avec le passé a été plus ou moins brutale. Le pays est une construction artificiellement née de l'époque coloniale française à l'aube du XXe siècle : il s'agit *« des constructions géopolitiques datées »* [5]. Les frontières sont de fait à l'origine des conflits de l'avis d'ETEKIMBOUMOUA. Elles ne furent pas tracées par la France pour délimiter les frontières d'un futur pays souverain. Elles étaient destinées au découpage administratif colonial. Ces frontières avaient pour objectif d'améliorer le contrôle du vaste territoire de l'AÉF. Celui-ci englobait le Gabon, le Congo Brazzaville, le Tchad et la RCA d'aujourd'hui. Dans cette structure coloniale, le Tchad et la RCA actuels faisaient partie d'une même entité sous-administrative: la province de l'Oubangui Chari du nom des fleuves principaux, l'Oubangui en RCA et le Chari au Tchad. Lorsque la partie Oubangui de ce territoire obtint son indépendance en 1960, le nouvel État centrafricain adopte l'ancien découpage administratif colonial de l'Oubangui Chari pour définir ses nouvelles frontières souveraines. Malheureusement, les dirigeants politiques avaient miné l'avenir du processus de construction nationale du pays. La transformation des limites territoriales coloniales en frontières nationales plus petites a obligé les communautés ethniques à vivre ensemble bien que n'ayant pas d'identité commune. Le tracé de ces frontières a créé des configurations inattendues réunissant dans le territoire des peuples qui vivaient séparés, s'ignoraient ou se faisaient la guerre. C'est l'une des raisons des difficultés qu'éprouve le pays à vivre pacifiquement.

En outre, le relief naturel a pendant longtemps délimité les diverses cultures ethniques, les modes de vie et les activités économiques liés à la propriété foncière. Par conséquent, la géographie a favorisé les conflits politiques et sociaux internes à base ethnique entre les populations du Sud et celles du Nord. Sans aucun doute, la géographie physique a empêché la RCA de devenir une nation unifiée. C'est une résultante de l'organisation territoriale héritée de la colonisation française. Une organisation qui a favorisé « des disparités en termes d'infrastructures, de développement et, surtout en termes de contrôle de l'État sur certaines régions ».C'est sur cette base que Pierre KALK constate que la RCA est le pays le plus délaissé.

[5] Michel FOUCHER, Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique, Fayard, Paris, 1991, p. 11.

Il se demande si ce n'est pas dû au fait qu'elle ne vaut rien. Il continue en disant que la délimitation des frontières centrafricaines a vraiment été faite par *« hasards de l'exploration »*.[6]

II.1.3.La volonté notoire de la France de vouloir changer le régime politique centrafricain en régime parlementaire

En mai, des rumeurs courraient déjà dans certaines chancelleries d'un nouveau scénario permettant d'écarter le Premier Ministre SARANDJI et le Président TOUADÉRA .Les Nairobistes dont BOZIZÉ avec ses partisans Antibalaka et NDJOTODIA avec ses Séléka.Ce sont eux qui ont signé les Accords de Nairobi du 28 janvier 2015, Accords rejeté par le Gouvernement Centrafricain sous SAMBA–PANZA ainsi que la Communauté Internationale. C'est sûrement cette attaque qui avait éclaté dans l'EST et continu en s'étendent autres régions même après la signature de l'entente de « SANT'EGIDIO ». Ce scenario monté de toute pièce par la France consiste à imputer la responsablité des évènementts au Président Centrafricain et au régime politique centrafricain qui est un régime semi-présidentiel calqué sur le modèle français. Aussi, la France veut imposer à ce que la prérogative des élections présidentielles au suffrage universel direct.[7]

Lorsque Michel DJOTODIA et Nicolas TIANGAYE respectivement chef d'État et premier ministre de transition ont été démi de leurs fonctions, l'Ambassadeur français Charles MALINAS a posé de tout son poids pour avoir le contrôle des élections. Il ne fait l'ombre d'aucun doute que ce système d'élection présidentielle au suffrage indirect permettra individuellement à la France d'imposer facilement un candidat aux délégués élus comme a été le cas de Catherine SAMBA-PANZA qui était jugée très proche de France, d'où son élection, le 20 janvier 2014 comme présidente du Conseil National de Transition. La France veut imposer ses changements afin de ne plus échouer dans ses manœuvres à imposer des Présidents de la République en Centrafrique comme c'était le cas avec le candidat Martin ZIGUELÉ qui était désapprouvé par l'électorat dès le premier .[8]

II.1.3: La pression de la France pour le retour aux Accords coloniaux

Nous porterons, la conclusion des Accords sur les ressources naturelles à la veille des indépendances (II.1.3.1), et la conclusion des Accords avec la chine pour l'exploitation du pétrole et la chine pour la cimenterie (II.1.3.2).

[6] Pierre KALK cité par Augustin Jérémie DOUI WAWAYE, La sécurité, la fondation de l'État centrafricain : contribution à la recherche de l'Etat de droit, thèse de doctorat en droit public, Université de Bourgogne, 2012,op.ccit, p. 3.
[7] Mario AZOU-PASSOUDA, Les Intentions de la Communauté Internationale dans la crise centrafricaine : la mise en œuvre d'un agenda caché tant redouté ?, 2017.
[8] Idem.

II.1.3.1.La conclusion des Accords sur les ressources naturelles à la veille des indépendances

La présence de la France dans le domaine des ressources naturelles en RCA était régie par les « Accords particuliers »[9] conclus la veille de l'indépendance de la RCA, le 11 août 1960 avec le Gouvernement de la RCA. Il s'agissait en fait des Accords quadripartites avec la République du Congo et du Tchad dont la signature se sont étendues jusqu'au 15 août 1960.

Á ces Accords, existe une annexe « concernant les matières premières et produits stratégiques ». L'alinéa 2 dudit annexe stipule que les trois colonies doivent tenir informer le Gouvernement « *des mesures générales ou particulières qu'elles se proposent de prendre en ce qui concerne la recherche, l'exploitation et le commerce extérieur des matières premières et produits stratégiques* »[10] . Á son tour, la France aura à communiquer à ces futurs États indépendants « *les éléments d'appréciation dont elle dispose concernant les questions évoquées au présent alinéa* »[11].

Et au final, ces trois États c'est-à-dire le Tchad, la RCA et le Congo Kinshasa « l'infirment des décisions prises. » L'article 4 stipule que les trois États « *réserveront à la satisfaction des besoins de leur consommation intérieure les matières premières et produits stratégiques obtenus sur leurs territoires* »[12]. Elles accordent à la République française une péférence pour l'acqusition de surplus et s'approvisionnent par priorité. L'Article 4 stipule que les trois futurs États « réserveront à la satisfaction des besoins de leur consommation intérieure les matières premières et produits stratégiques obtenus sur leurs territoires. Elles accordent à la République française une préférence pour l'acquisition de surplus et s'approvisionnent par priorité auprès d'elle en ces matières et produits. Elles facilitent leurs stockages pour les besoins de la défense commune et lorsque les intérêts de cette défense l'exigent, elles prennent les mesures nécessaires pour limiter ou interdire leur exportation à destination d'autre pays ».

La question qui se pose est celle de savoir : comment est-ce que les autorités de ces pays colonisés ont-ils pu, juste à la veille de l'indépendance de leur pays respectif, conclurent des Accords qui les dépossèdent de toute indépendance dans la gestion de leur ressources naturelles ? Une option s'offre dans cette analyse, pour répondre à cette question. Soit, ces États n'ont pas librement conclu ces Accords. Donc, leur consentement avait été extorqué par la violence ou

[9] Centrafrique Plume, « Les accords de coopération RCA-FRANCE de 1960 signes par Dacko enfin retrouves et exposes par des patriotes Centrafricains » [en ligne], wabeafrikaezingocentrafrique2009.over-blog.com, 24/09/2016, disponible sur : http://wabeafrikaezingocentrafrique2009.over-blog.com/2016/09/les-accords-de-cooperation-rca-france-de-1960-signes-par-dacko-enfin-retrouves-et-exposes-par-des-patriotes-centrafricains.html(page consultée le 13/06/2022).

[10] Idem.

[11] Idem.

[12] Idem.

par des subterfuges. Un tel traité est nul et dépourvu de tout effet juridique selon les articles 51 et 52 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités de 1969. En effet, l'Article 51 dudit traité stipule : « L'expression du consentement d'un État à être lié par un traité qui a été obtenue par la contrainte exercée sur son représentant au moyen d'actes ou de menaces dirigés contre lui est dépourvue de tout effet juridique », et l'Article 52 : « Est nul tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ».

Soit, les autorités de l'époque n'étaient pas suffisamment instruites pour connaître de l'importance des richesses de leurs sous-sols et moins encore pour connaître de leur existence. Donc, c'était l'ignorance totale qui aurait présidé à la conclusion de ces Accords de la part de ces dirigeants africains. Soit encore, les populations de l'époque n'étaient préoccupées que par l'indépendance physique ou corporelle du fait des sévices et traitements inhumains et dégradants dont ils faisaient l'objet de la part des colons. Mais, tout Accord peut être dénoncé comme l'a fait récemment le président américain Donald Trump avec l'Accord de Paris sur le climat .[13]

II.1.3.1.2.La conclusion des Accords avec la Chine pour l'exploitation du pétrole et l'Inde pour la cimenterie

La conclusion des Accords avec la Chine pour l'exploitation du pétrole, et avec l'Inde pour la cimenterie.

La rapprochement entre BOZIZÉ et Hu Jin Tao a permis à la compagnie chinoise « China National Petrolum » d'avoir le permis de recherche, développement et exploitation du pétrole de Boromata dans la région Birao au Nord-Est de Centrafrique. Il est important de rappeler que le Président PATASSÉ avait accordé un permis similaire au pétrolier « Grunberg RSM » pour le pétrole du village Béhili dans la Sous-préfecture de Kabo (Ouaham-Fafa) au Nord de Centrafrique. L'industriel invoquant l'insécurité de la rebéllion de BOZIZÉ dans le nord de la RCA, n'a pas pu exploiter le permis de recherche.

Par ailleurs, des révélations, presque jamais démenties, font état d'une préoccupation des autorités centrafricaines à identifier les zones pétrolifères en vue de suppléer les carences budgétaires. Les dernières révélations, datant d'avril 2016, ont été publiées par le site WikiLeaks. Ce site d'information révélait que deux sociétés chinoises ont reçu des permis de prospection de l'État centrafricain : PTI-IAS Petrolium Company et PTI-AL Petrolium

[13] Le Monde, « Climat : Donald Trump annonce le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris » [en ligne], lemonde.fr, 01/06/2017, disponible sur : http://www.lemonde.fr/donald-trump/article/2017/06/01/climat-donald-trump-annonce-le-retrait-des-etats-unis-de-l-accord-de-paris_5137402_4853715.html(page consultée le 13/06/2022).

Company. La première a conclu, en 2007, un contrat de 4 ans (renouvelé en juin 2012) pour la recherche d'hydrocarbures dans l'extrême-nord du pays, autour de Birao. Quant à la seconde, elle dispose d'un permis de recherche conclu en 2011, sur un bloc de 25 000 km2[14],

Par ailleurs, le Président François BOZIZÉ a clairement dénoncé des Accords coloniaux ou du moins, les ont plongé dans la caducité. C'est l'un des hétitages positifs que le Président BOZIZÉ a legué au peuple Centrafricain dont il lui en sera toujours reconnaissant. La fin de ces Accords coloniaux a également été reconnue explicitement par le Président Français François HOLLANDE, lorsqu'il a dit à propos de la Françafrique dans le cadre de la situation en Centrafrique : « D'une manière générale, si nous sommes présents, ce n'est pas pour protéger un régime, c'est pour protéger nos ressortissants et nos intérêts Et en aucune façon pour intervenir dans les affaires d'un pays, en l'oocurence la Centrafrique. Ce temps-là est terminé »[15] . C'est évident que les ressources naturelles d'un État fond partie intégrante de ses affaires intérieures.

Le Président TOUADÉRA a confirmé la caducité de cet Accord colonial en signant encore d'autres Accords avec la Chine pour la production d'une cimenterie du fer et bien. Des Accords auraient aussi été signés avec les Sud-Coréens , etc…. Le Président TOUADÉRA était en Israël pour passer des Accords avec l'État hébreu, ce qui n'a pas plu aux autorités françaises. Á y voir de prêt, l'État Centrafricain est déterminé à conclure des Accords avec d'autres États de bonne volonté qui sont prêts à aider la RCA à se relever, y compris avec la France bien sûr. En attendant, c'est le peuple Centrafricain qui en paie le lourd tribut à travers des soulèvements télécommandés et des massacres.

Pour la plupart des Centrafricains, les Accords coloniaux avec la France n'ont rien apporté jusque-là et il n'est pas question de revenir sur les Accords passés avec de nouveaux partenaires. Cependant, la position de certaines factions des rebelles de l'ex-Séléka est claire. Certains de ces rebelles sont pour l'abandon des accords signés avec la Chine, l'Inde, la Corée du Sud, etc. au profit des Accords coloniaux avec la France. Pour eux, seule la France est prioritaire dans des accords en matière des ressources naturelles en Centrafrique. Cette position est défendue par ABAKAR SABONE, l'une des figures emblématiques de la coalition Séléka. Il a déclaré sur son compte Facebook le 8 mars 2017 en gros caractères : «pour l'exploitation de toutes nos ressources multiformes sols et sous-sols (pétrole, uranium, diamant, or…….) En toute priorité centrafricaine et les français d'abord, tous les autres peut être après. Le contraire

[14] YARAFA (Thierry Irénée), *La refonte des forces de défense et de sécurité, condition d'une paix et d'un développement durable en République Centrafricaine*, Science politique. Université ClermontAu- vergne 2017-2020, p.73.

[15] RFI, "Centrafrique: la France n'a pas à «protéger un régime» selon François Hollande".

serait de l'ingratitude pure et simple. En clair, pour les ex-Séléka, il n'y a pas d'autre partenaire en la matière en dehors de la France en vers qui une reconnaissance doit être témoignée. C'est pourquoi ABAKAR SABONE considère que « la France et la RCA est comme l'arbre et l'écorce ».

Il ne s'agit pas de prouver quelque lien que ce soit entre la France et la Séléka puisque tout le monde le sait déjà. Mais, à la lecture de tout ce qui précède, l'on peut en conclure que la France est dans une logique[16] de déstabilisation de la Centrafrique jusqu'à satisfaction totale de ses intérêts. Mais, en voyant le duo TOUADÉRA/SARANDJI, la France a le choix entre, soit signer des Accords dignes d'une grande puissance qui s'est engagée à aider les plus pauvres à se développer, soit s'en accaparer par la force toute seule, sans initiative concrète de développement, et dans ce dernier cas, le fleuve de sang humain qui coule depuis 2012 par son fait n'est pas prêt de s'arrêter.

II.1.3.2. Le poids de l'extérieur

L'absence de vision politique et la faiblesse de l'État centrafricain l'amènent à subir régulièrement des pressions externes. Incapable de monter une stratégie propre, la volonté des autres lui est imposée. Ces actions sources d'instabilité sont l'apanage des pays étrangers (Paragraphe 1) et des mouvements régionaux (Paragraphe 2).

II.1.3.2.1. Les dynamiques de puissances étrangères

L'immixtion soutenue de la France est à l'origine de bon nombre de crises en RCA (II.1.3.2.1.). La situation chaotique est accentuée par les influences des pays de la sous-région (II.1.3.2.2.).

II.1.3.2.1.La République Centrafricaine, une chasse gardée de la France

Même en lui accordant l'indépendance, la France n'a jamais songé à lâcher le « morceau centrafricain ». La raison est la position géographique centrale qu'occupe le pays dans la sous-région. Une position stratégique pour une France jalouse de ses intérêts en Afrique Centrale. Aussi, a-t-elle continué d'influencer le jeu politique centrafricain en mettant au pouvoir une élite docile .Ses multiples interventions pour installer, retirer ou protéger les régimes entrent dans cette logique . Celles-ci surviennent à un rythme accru et régulier. Ainsi, en 1979, les

[16] Cette présence trouve tout son sens dans les visées géopolitiques et géostratégiques initiées par le Général Charles DE GAULLE. Il avait fait le pari de continuer de faire de la France une puissance malgré ses faiblesses. Sa stratégie repose sur deux volets. Il s'agit de placer les anciennes colonies au service de la défense, du développement et du rayonnement international de la France. Il s'agit aussi de faire jouer à la France le rôle d'avocat des plus faibles dans les affaires du monde. Cette politique est nécessaire pour engranger la sympathie de l'opinion internationale. Elle est aussi indispensable dans la lutte inégale qui l'oppose aux autres grandes puissances. Ces deux raisons ont été retenu parce qu'elles entrent directement dans le cadre de notre travail. Sinon, il est important de souligner que la pensée géopolitique gaullienne ne s'articule pas seulement sur ces deux éléments. Il faut également compter la dissuasion nucléaire et la construction de l'Europe comme marche pied vers la reconquête d'une place de grande puissance. Pierre PEAN, Affaires africaines, Paris, Fayard, 1983, pp. 230-231.

opérations « Caban » et «Barracuda» ont exfiltré l'Empereur BOKASSA Ier et réinstallé David DACKO pour un second mandat. Au printemps 1996, les militaires de l'opération «Almandin» par trois fois, sécurisent le pouvoir d'Ange-Félix PATASSÉ contesté par les mutins. Ils se chargent aussi de la protection les ressortissants français et européens.

En 2002, l'opération « Boali » forme des militaires de l'armée centrafricaine et appuie leurs opérations. En 2007, des parachutistes français sautent sur Birao au Nord du pays où se multiplient les mouvements rebelles influencés par le Soudan et le Tchad frontaliers. En 2013, l'opération « Sangaris » est mise sur pied après le coup de force des rebelles de la Séléka et la fuite de François BOZIZÉ. Ces interventions, loin de s'interposer entre les belligérants, choisissent délibérément un camp sur lequel s'appuyer pour préserver leurs intérêts. Le cas de François BOZIZÉ illustre à suffisance le néocolonialisme français en RCA. Devenu indésirable et sentant sa fin proche, il accuse ouvertement la France le 27 décembre 2012 sur RFI d'être à l'origine de la crise qui prévalait en soutenant la Séléka. Il déclare alors : « j'ai donné le pétrole aux Chinois, et c'est devenu un problème ». Désormais déchu, l'ancien allié tente par tous les moyens de revenir aux affaires. C'est ainsi que le pays s'enfonce dans un nouveau cycle de violence. Au lieu de pacifier la situation, la France au contraire l'envenime. Elle joue un rôle d'instigateur et de soutien aux conflits. Le rôle de la France dans les conflits se traduit notamment par « le soutien à des dirigeants tant vomis par leur peuple que menacés par des rébellions armées » constate Guy MVELLE [17]. L'incidence est des mécontentements au sein des autres formations. En RCA comme dans tout ce qu'elle considère comme son pré carré en Afrique Noire, la France a favorisé une personnification de ses relations. Ce qui fausse le jeu politique. Elle a servi d'appui au développement des régimes autoritaires dans le pays. Toutefois, si elle est la principale puissance étrangère active dans ce pays, elle n'en est pas la seule.

II.1.3.2.2.Un voisinage incertain

La RCA est un carrefour d'influences qui lui sont extérieures. La multiplication du nombre de ces lointains intervenants vient compliquer la situation à tel point que le pays ne parvient pas à unifier ses diverses tendances pour constituer un État fort . Jean Lucien EWANGUE parle d'un « espace très convoité au centre de plusieurs enjeux » . C'est la vision géopolitique de l'Occident qui dit les caractères stratégiques ou non des enjeux comme les ressources minières et forestières. L'effet structurant de la dynamique extra-africaine est bénéfique ailleurs. Pourtant en Afrique Centrale, elle est catastrophique. Cette situation est due à l'absence d'un leadership interne.

[17] Guy MVELLE, op. cit., p. 11.

Les crises au Tchad, au Soudan et les conflits en République Démocratique du Congo (RDC) et en Ouganda ont des conséquences sur la RCA[18]. Parlant du Tchad, il intervient régulièrement dans le jeu politique centrafricain. Il a un intérêt stratégique dans le pays. En effet, la RCA est un élément clé de la sécurité du Tchad sur son flanc sud en raison de la composition ethnique commune au Sud du Tchad et au Nord de la RCA. Cette frontière est habitée des deux côtés par l'ethnie Sara. Les Sara tchadiens et centrafricains se soutiennent mutuellement dans tous les domaines. Culturellement et politiquement par exemple, les Sara tchadiens ont toujours été hostiles aux clans arabo-nomades du Nord du pays qui gouvernent depuis 1980. En RCA, les Sara ont souvent fait cause commune avec les autres groupes du Nord tels que les Banda, les Randa, les Goula contre la suprématie des groupes du Sud. Durant les trente dernières années, les gouvernements tchadiens et centrafricains ont toujours vu en l'ethnie Sara et ses alliés une menace pour leurs sécurités intérieures respectives. Aussi, le Tchad soutient-il activement l'accès au pouvoir des représentants du Sud en RCA. Chaque fois que le pouvoir est entre leurs mains, les ethnies du Sud (Yakoma et Gbaya) créent des alliances de circonstance avec le Tchad pour saper le pouvoir du groupe Sara et de ses alliés politiques du Nord. En outre, le Tchad a besoin d'assurer le calme près de la frontière avec la RCA. Ses champs de pétrole et le pipeline menant à la côte camerounaise passent près du Nord-ouest troublé de la RCA. Des décennies de guerres civiles ont également entrainé les mouvements de la population vers la RCA. Parmi ces populations, on retrouve des anciens rebelles et opposants au régime. Plus récemment, les opposants d'Idriss DÉBY se sont installés en RCA. Il s'agit entre autres de Moise KETTE, Baba LADDÉ, Adoum YACOUB, etc. Certains de ces hommes ont été impliqués de près ou de loin dans la prise du pouvoir de François BOZIZÉ en 2003 et celle de la Séléka en 2013.

Les guerres au Soudan ont également provoqué des mouvements migratoires. Le conflit au Darfour a par exemple eu des incidences en RCA. Des rapprochements se sont faits entre des chefs rebelles du Darfour, ceux du Tchad opposés à Idriss DÉBY et certains rebelles centrafricains. On pense notamment à Abdoulaye MISKINE et les leaders de l'UFDR. En témoigne la présence des mercenaires soudanais et des populations arabes dans les rangs de la Séléka. En outre, le ravitaillement des groupes rebelles centrafricains en armes se fait au Soudan.

Les autres conflits en RDC et la présence du MLC de Jean Pierre BEMBA à la frontière avec le Sud de la RCA ont également eu des incidences sur la sécurité du pays. L'insécurité est

[18] Avant de prendre le pouvoir, François BOZIZE formait ses troupes au Tchad où elles étaient entrainées et renforcées par les Tchadiens. Le Président Idriss DEBY a participé activement à la prise du pouvoir de mars 2003. Les forces rebelles comprenaient une centaine de soldats tchadiens.

favorisée par la porosité des frontières et la proximité des communautés vivant des deux côtés. Elle est aussi liée au trafic des armes pour alimenter les groupes armés en RCA. En Ouganda, le conflit opposant le gouvernement à la LRA[19] s'est prolongé dans le Sud-est de la RCA où ce mouvement s'y est installé. L'armée ougandaise les traque et commet des exactions contre les populations civiles.

Les miliciens de ces groupes armés sont généralement recrutés à la hâte. Ils ne reçoivent aucune formation qu'elle soit civile ou militaire. De fait, ils confondent souvent la logique du crime à celle de la guerre[20] . Ils s'illustrent par leur degré élevé de cruauté. La guerre pour eux devient « un vrai éden (...) délaissant, sans hésiter, une vie quotidienne recrue d'injustices, de privations, d'ennuis et d'exactions. Grâce à la guerre, la violence qu'ils avaient subie des corps habillés de l'État devient une violence à portée de leur main, armée de fusil (...). Maintenant, ils prennent ce qui leur tombe sous la main, sans rien commander à personne [21]. L'État en RCA n'a donc pas le monopole de la violence si cher à Max WEBER. Les multiples groupes armés traduisent l'institutionnalisation d'un ordre instable et symbolisent par là même la crise de l'État centrafricain.

II.1.4. Les mouvements régionaux facteurs de diffusion et d'amplification des conflits en République centrafricaine

La porosité des frontières favorise l'éclosion des activités criminelles. Des trafics de tout genre sont observés dans la sous-région. Ces activités profitent de la faillite de l'État centrafricain pour se déployer. L'incidence est le développement et la transposition extraterritoriale de l'insécurité en RCA C'est le lieu de voir les dynamiques transfrontalières (II.1..4.1) et, les dynamiques transnationales (II.1.4.2).

II.1.4.1.Les dynamiques transfrontalières

La RCA éprouve de sérieuses difficultés à affirmer sa souveraineté en zones frontalières. En tant que complexe géopolitique, elle est en proie à des dynamiques d'insécurité transfrontalière. L'essor d'activités criminelles profite de la quasi-inexistence de l'État en RCA, incapable d'assurer la sécurité sur toute l'étendue de son territoire. Des pans entiers de ce territoire sont abandonnés permettant ainsi à ces réseaux de se déployer. Les frontières centrafricaines sont « *des lieux privilégiés pour leurs activités informelles* »[22] . Les réseaux criminels fonctionnent comme des entreprises. De fait, ils cherchent à minimiser les dépenses et à maximiser les gains. Hans De Marie HEUNGOUP parle à cet effet « *d'entrepreneurs*

[19] La LRA est un mouvement rebelle créé en 1987 par Joseph KONY qui s'insurge contre le pouvoir de Kampala.
[20] Marc Antoine PEROUSE DE MONTCLOS, L'aide humanitaire, aide à la guerre ?, Bruxelles, Editions Complexe, 2001, pp. 122-123.
[21] Stephen SMITH, Négrologie, Paris, Calmann-Lévy, 2003, pp. 139-140.
[22] Roland POURTIER, Géopolitique de l'Afrique et du Moyen-Orient, Paris, Nathan, 2006., p. 93.

d'insécurité »[23] répartis en cinq ordres : les gangs, les bandes armées, les milices, les groupes terroristes et les rébellions qui sévissent au-delà des frontières .Ils sont dotés de moyens logistiques pour créer l'insécurité. Ils agissent pour s'enrichir, contrôler un territoire ou pour prendre le pouvoir au sein d'un État.

L'intangibilité des frontières favorise aussi l'avènement des braconniers venant de certains pays étrangers. Ils pénètrent sur le territoire et se livrent à un braconnage aveugle. L'insécurité qu'ils créent, réduit considérablement le nombre de touristes qui souhaitent se rendre dans le Nord-est. Leurs activités illégales constituent d'importants manques à gagner financiers pour l'économie centrafricaine. La porosité des frontières subit les effets néfastes de la prolifération et de la circulation illicite d'armes de guerre, surtout avec la position géographique du pays. En effet, la présence des rebelles et des groupes armés en RCA fait d'elle l'une des principales plaques tournantes du trafic illicite et de la prolifération des armes légères en Afrique Centrale. La circulation illicite des armes dans le pays fait suite à l'instabilité politique qui prévaut depuis 1996. Les mouvements des troupes étrangères vers la RCA ont grandement contribué à la prolifération d'armes sur son territoire. Il s'agit notamment de l'arrivée des militaires ex-FAR et miliciens entre 1994 et 1997. Ceux-ci fuyaient les troupes de l'AFDL. Il s'agit également de l'arrivée des FAZ en débandade après la chute de Joseph Désiré MOBUTU en 1997. Il s'agit enfin de l'intervention des troupes du Mouvement de Libération du Congo (MLC) de Jean Pierre BEMBA venus à la rescousse du Président Ange-Félix PATASSE. Les armes en circulation illicite en RCA sont donc pour la plupart des armes acquises légalement mais qui se sont retrouvées en détention illicite entre les mains des groupes non étatiques ou des civils. Il y'aurait environ 20 millions d'armes légères en circulation en Afrique Centrale, principalement en République Centrafricaine (RCA), au Tchad et en République Démocratique du Congo(RDC). Les réfugiés[24] en provenance des pays voisins dans leurs différents mouvements emportent également des armes légères. Du fait de leur légèreté, ces armes passent très souvent les mailles de la douane centrafricaine. Quoi donc de plus normal que le pays soit l'une des principales voies de trafics illicites internationaux.

[23] Hans De Marie HEUNGOUP, « Entreprenariat d'insécurité, réseaux de contrebande et dynamiques transfrontalières en Afrique Centrale », Enjeux, numéro 49, juin 2013, pp. 38-40. Hans De Marie HEUNGOUP, pp. 38-40.

[24] Selon la Convention de Genève de 1951, un refugié est une personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nation, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

II.1.2.Les dynamiques transnationales

Selon Rémy LEVAU, les dynamiques transnationales perturbent les jeux étatiques classiques. Ces dynamiques créent des liens au-delà des frontières. Ainsi, des courants d'idées, de personnes circulent dans des espaces importants et créent des réseaux au cœur des États. L'Afrique Centrale est le théâtre de nombreuses activités criminelles. Celles-ci servent à financer les groupes armés. Il s'agit entre autres du trafic de produits pharmaceutiques, le blanchiment d'argent, la fausse monnaie, le trafic de drogues, la pêche illicite, l'exploitation illicite des ressources minières, le trafic d'enfants, le trafic des migrants clandestins, la pédopornographie, la cybercriminalité[25], etc. . On note une implantation et une implication d'unités extra africaines de puissance et d'action sur le sol centrafricain entre États, lobbies d'influence, réseaux de pouvoir, dispositifs stratégiques et grands groupes d'affaires. Ils entretiennent des relations de concurrence et/ou de complémentarité entre eux. La souveraineté de l'État centrafricain tient plus de la fiction que de la réalité. Il a échoué dans son projet de recherche hégémonique et de totalisation de l'espace. La RCA est le terreau des flux transnationaux qui subvertissent sa souveraineté.

Parmi ces activités criminelles figurent des réseaux de trafics d'enfants en RCA et dans les pays de la sous-région dont les auteurs sont généralement des concitoyens aisés. Ces derniers se ravitaillent dans les zones rurales où la pauvreté est accrue et les déportent au Cameroun, Congo Brazzaville, Guinée Équatoriale et Gabon en transitant par le Cameroun. Tandis que les enfants enlevés au Tchad sont quant à eux déportés en RCA. En parallèle de ce trafic, subsiste un trafic d'un tout autre genre : celui de la drogue. Ce trafic a ses origines dans les pays tels que la RDC, la Tanzanie, l'Afrique du Sud, l'Ouganda et ceux d'Amérique latine. Il transite par la RCA pour atteindre les autres pays de la sous-région et est généralement destiné à la consommation locale. Il y'a également des réseaux de trafics de médicaments en provenance de l'Inde, de la Chine et du Nigéria. Du Nigéria, ces médicaments ont pour destination finale les pays de la zone CEMAC[26] . Ils ont des incidences économiques inefficience des dépenses de santé et sanitaires graves échec thérapeutique).Tous ces trafics dans leurs déploiements respectifs occasionnent l'insécurité dans la sous-région. Ce sont des vecteurs de la transnationalisation des conflits en RCA.

[25] Serge MEYE, «*La coopération policière en Afrique Centrale : point de la situation* », Enjeux, numéro 50, janvier 2015, p. 29.
[26] Jérôme NJEGWEHA, « *Les activités réticulaires de contrebande et de trafic de médicaments en Afrique Centrale : socioanalyse de pratiques génératrices de l'insécurité humaine* », Enjeux, numéro 49, juin 2013, p. 21.

II-ENTRE INTERÊTS ET DES INTERÊTS POUR LA CONSTRUCTION D'UNE PAIX DURABLE

En plus des acteurs internes, les conflits en RCA se sont potentialisés ou envenimés des expériences et de la participation de certains acteurs extérieurs, notamment des pays étrangers et des organisations internationales. Il sied d'analyser, les acteurs externes de l'instabilité (II. 1) et, les dynamiques du conflit centrafricain dans un état en « situation de fragilité » (II. 2).

II.1. Les acteurs externes de l'instabilité

La sociologie de la conflictualité centrafricaine révèle une pluralité d'acteurs aux intérêts qui se croisent et s'entrecroisent sous le prisme de l'obtention de gains politiques et/ou financiers. Cette pléthore d'acteurs n'empêche pas d'opérer une typologie en fonction des champs dans lesquels sont implémentées leurs actions. C'est dans cette perspective que l'on distingue : des acteurs politico-sécuritaires, militaires et d'autres entités présentes dans le système politique centrafricain.

II. 1.1. Les Acteurs étatiques intervenant souvent en République Centrafricaine

Les États intervenant de façon officielle ou officieuse pour des raisons d'intérêts divers : économiques, géopolitiques, géostratégiques (II.1.1.1), il en est de même, le cas spécifique des États Unis (II.1..1.2.).

II.1.1.1. Les États intervenant de façon officielle ou officieuse pour des raisons d'intérêts divers : économiques, géopolitiques, géostratégiques

La France a joué un rôle important dans le conflit centrafricain. Elle a été l'initiatrice des différentes résolutions onusiennes sur la RCA. Elle a déployé la force Sangaris dès le 5 décembre, date de l'attaque des Anti-balakas sur Bangui. La simultanéité de ces deux évènements et les premiers désarmements des éléments de la Séléka par la force Sangaris ayant déclenché le meurtre des civils musulmans ont suscité des questions sur l'impartialité des forces françaises. Certains reportages ont fait état d'une certaine « sympathie » entre certains français de la Sangaris et les chefs de la milice Anti-balaka.

Mais, il est à signaler que la France a pesé d'un grand poids dans la recherche des solutions au problème centrafricain. Plusieurs missions venant de Paris et même au niveau de la présidence et du gouvernement Français ont été effectuées à Bangui. Des appuis (financiers et assistance technique) ont été apportés aux autorités aux institutions en place.

L'Union Européenne, quant à elle, a joué et continue de jouer un rôle important. L'envoi du contingent de la force européenne composé d'un millier d'hommes pour sécuriser l'aéroport de Bangui et les 3^{e} et 5e arrondissements de Bangui en est la preuve.

Un dispositif financier, les fonds fudiciaires Békou (espoir en sango) a été mis en place par la Commission Européenne pour mobiliser des financements en faveur de la Centrafrique. Ce fonds, doté de 64 millions d'euros (41 millions de l'Union Européenne, 5 millions versés par la France et 5 par l'Allemagne en 2014, autant envisagés par les deux pays pour 2015, 3 millions des Pays-Bas), a d'ores et déjà permis le lancement de trois premiers projets qui doivent bénéficier directement aux populations: le premier porte sur la reconstruction des services de santé ; le second vise à réhabiliter des infrastructures publiques à Bangui, en recourant à la main d'oeuvre locale ; le troisième, en faveur des femmes, a pour objectif de les aider à renforcer leurs positions économiques et sociales ainsi que leur rôle dans le processus de dialogue et de réconciliation.

II.1.1.1. Le cas spécifique des États Unis

Les Nations Unies ont déployé un dispositif important pour la résolution de la crise centrafricaine.

Sur le plan militaire, les forces de la MINUSCA ont pris le relais de la MISCA. Mais, malgré l'important déploiement des casques bleus, l'insécurité règne toujours sur le terrain tant à Bangui qu'en provinces.

Des efforts sont également fournis pour les partenaires (Nations Unies, Union Européenne et la France) pour le redéploiement de l'administration dans l'arrière-pays à travers la réhabilitation des bâtiments administratifs. Notons que depuis la prise du pouvoir par la Séléka, tous les bâtiments et logements administratifs ont été pillés et saccagés [27].

II.1.1.1. Les initiatives du reste de la communauté internationale dans la gestion de la crise

Des initiatives internationales (II.1.1.1.) et africaines (II.1.1.1.2) ont été mise en place dans la crise centrafricaine, enfin de maintenir la paix.

II.1.1.1. Les initiatives internationales dans la crise centrafricaine

Par initiatives internationales, il s'agit précisément des missions de maintien de la paix conduites par les Nations Unies ou par une force multinationale autre qu'africaine comme l'Union Européenne.

À ce titre, on peut relever pour les missions onusiennes : la Mission des Nations-Unies en République Centrafricaine (MINURCA, 1998-2000) ; le Bureau des Nations-Unies pour la consolidation de la paix en République Centrafricaine (BONUCA, 2000-2010) ; Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République Centrafricaine (BINUCA, 2009); la MINUSCA en remplacement de la MISCA, depuis 2014 Les missions de l'Union

[27] Idem.

Européenne (UE) : European Union Forces (EUFOR) TCHAD/ RCA de 2007 à 2009, EUFOR-RCA de 2014 à 2015, EUMAM-RCA (Mission militaire européenne de conseil en RCA) depuis 2015, Mission de formation de l'Union Européenne en République Centrafricaine (EUTM) depuis 2016.

Ces forces internationales sont d'une aide importante et jusqu'à présent incontournable ou plutôt incontournée par les initiatives africaines.

II.1.1.1.2. Les initiatives africaines dans la crise centrafricaine

Pour ce qui est des initiatives africaines, on peut citer : la Mission interafricaine de surveillance des Accords de Bangui (MISAB de 1997 à 1998), le rôle de la CEN-SAD de 2001 à 2003, la FOMUC (allégeance à la CEMAC) de 2002 à 2008, la MICOPAX sous les auspices de la CEEAC de 2008 à 2013 et la MISCA (mission internationale, mais sous conduite africaine) de 2013 à 2014.

Il faut bien avouer avec Roland MARCHALL que l'implication des pays de la région dans la crise centrafricaine reste marquée du sceau d'une grande ambivalence et laisse perplexe. La FOMUC était censée s'interposer entre l'armée du Président PATASSÉ et les combattants de François BOZIZÉ, sans succès. Après la prise de pouvoir par BOZIZE, les Africains changeaient de casques avec le changement de cette force en MICOPAX, sous le commandement de la CEEAC. On assistait passivement à l'arrivée au pouvoir de la Seleka en 2013 et aux multiples exactions sur la population qui s'en suivirent. Ce qui laisse percevoir un manque de coordination, voire une contradiction entre la CEMAC et la CEEAC. Ainsi, la MICOPAX à la différence de la FOMUC, avait une triple composante militaire, policière et civile. Son mandat consistait à consolider la paix, coordonner l'aide humanitaire, veiller au respect des droits de l'homme, aider à développer le processus politique pour le dialogue, la réconciliation nationale et l'organisation des élections, etc.

Dès l'offensive de la Seleka en 2012, elle a quand même convoqué un sommet extraordinaire à Ndjamena le 21 décembre 2012, qui a décidé de la constitution en urgence d'une force d'interposition de la MICOPAX, accompagnée par la compagnie tchadienne déployée à Damara pour renforcer les effectifs.

De ce sommet naîtront des Accords de cessez-le-feu qui ne seront pas respectés. Rien d'étonnant à cela pour deux raisons au moins. La première est la présence d'un fort contingent des forces armées tchadiennes dont les paradoxes ont déjà été exposés . La deuxième est la difficulté pour la CEEAC à pouvoir faire respecter les décisions sous-régionales si elle est incapable de fonctionner normalement elle-même.

En effet, à cette période, le budget annuel de la MICOPAX était d'environ 30 millions d'Euros, dont près de 50% avaient été supportés par l'UE (en équipement et logistique) et 20% devaient être supportés par les contributions des États membres, qui n'ont pas versé suffisamment pour couvrir les salaires et les coûts de fonctionnement de la composante civile.

La MISCA quant à elle, est déployée à l'initiative de l'UA, en collaboration étroite en amont avec l'ONU et en aval avec la CEEAC. Cette décision part d'une bonne intention : aider le gouvernement transitoire centrafricain à sécuriser son territoire et soutenir un pays frère « délaissé » par la communauté internationale. Cependant, prévue pour le 1er août 2013, elle ne sera déployée que le 19 décembre 2013, attestant de fait l'assertion de Mathias Éric OWONA NGUINI selon laquelle, mettre le temps en équation reste un défi stratégique et historique pour l'Afrique centrale. Elle sera alors soutenue par les 2 000 hommes de la force française « Sangaris » et les 600 hommes de la force EUFOR de l'UE. Si l'une des plus grandes réussites de la MISCA était la sécurisation du corridor entre Bangui et le Cameroun, point névralgique de l'économie centrafricaine et l'acheminement de l'aide humanitaire, elle n'a pas réussi à réconcilier les belligérants, encore moins à stopper les tueries et exactions contre les civils. Il fallait se rendre à l'évidence, 7 000 hommes (toutes les forces comprises).

Conclusion

La crise en Centrafrique semble être la résultante des différentes crises de la sous-région. Les conflits en RCA se sont enrichis des expériences mais aussi de la participation de certains acteurs des pays voisins. L'empreinte du contact entre la France et la RCA est profonde. L'une des principales causes de sa conflictualité repose sur son histoire. En étudiant la colonisation, on y décèle les prémisses d'une fracture entre les différents groupes qui la composent C'est sans compter le modèle étatique inapproprié dont héritent les leaders centrafricains. Il faut noter, les crises au Tchad, au Soudan et les conflits en RDC et en Ouganda ont des conséquences sur la RCA. Parlant du Tchad, il intervient régulièrement dans le jeu politique centrafricain. Il a un intérêt stratégique dans le pays. En effet, la RCA est un élément clé de la sécurité du Tchad sur son flanc sud en raison de la composition ethnique commune au Sud du Tchad et au Nord de la RCA. La porosité des frontières favorise l'éclosion des activités criminelles. Des trafics de tout genre sont observés dans la sous-région. Ces activités profitent de la faillite de l'État centrafricain .

L'ONU face au défi du développement en République Démocratique du Congo : évaluation critique des politiques de relèvement économique et social

The UN and the challenge of development in the democratic republic of the congo: a critical assessment of economic and social recovery policies

Par :

Michel Gautier PANDA

Doctorant en Droit International et Science Politique

Université de Bangui

panda.michel 2012@gmail.com

Résumé :

Cette étude propose une évaluation critique de l'intervention des Nations Unies en République Démocratique du Congo, en interrogeant son impact réel sur le relèvement économique et social du pays. À l'intersection du droit international et de la science politique, l'analyse déploie les contradictions internes d'une action multilatérale souvent prisonnière de la gestion de l'urgence sécuritaire. L'article démontre comment l'asymétrie entre l'aide humanitaire immédiate et les impératifs de reconstruction structurelle à long terme paralyse l'agenda de développement onusien. Finalement, la recherche met en lumière la nécessité de repenser l'articulation entre la souveraineté congolaise et les mécanismes d'assistance internationale pour dépasser le stade de la simple perfusion économique.

Mots-clés : Nations Unies, République Démocratique du Congo, relèvement socio-économique, évaluation critique, gouvernance multilatérale, reconstruction post-conflit.

Abstract

This study offers a critical evaluation of United Nations intervention in the Democratic Republic of the Congo, questioning its actual impact on the country's economic and social recovery. At the intersection of international law and political science, the analysis unfolds the internal contradictions of a multilateral action often trapped in emergency security management. The article demonstrates how the asymmetry between immediate humanitarian aid and long-term structural reconstruction requirements paralyzes the UN development agenda. Ultimately, the research highlights the need to rethink the articulation between Congolese sovereignty and international assistance mechanisms to move beyond mere economic dependency.

Keywords: United Nations, Democratic Republic of the Congo, socio-economic recovery, critical evaluation, multilateral governance, post-conflict reconstruction.

Introduction

Le système multilatéral contemporain est confronté à des crises structurelles prolongées qui remettent en question l'efficacité profonde des paradigmes de la consolidation de la paix. Au cœur de cette dynamique, « la République Démocratique du Congo (RDC) représente l'un des laboratoires les plus complexes de l'interventionnisme international »[1]. Depuis plusieurs décennies, l'Organisation des Nations Unies (ONU) y déploie des ressources considérables, s'efforçant d'articuler des opérations de maintien de la paix avec des programmes d'assistance technique[2]. Cependant, la persistance de l'instabilité et la stagnation chronique des indicateurs de développement humain mettent en exergue les limites des approches traditionnelles de l'aide internationale[3]. La justification de cette étude repose sur la nécessité scientifique d'interroger la déconnexion entre l'activisme institutionnel des agences onusiennes et la réalité socio-économique d'un État post-conflit. Alors que la littérature juridique se focalise souvent sur les mandats formels des missions de paix, il devient impératif, en science politique, de radiographier l'économie politique de ces interventions pour comprendre pourquoi le relèvement économique et social demeure inachevé.

Cet article poursuit l'objectif principal de déconstruire les mécanismes opérationnels des politiques de développement de l'ONU en RDC afin d'en identifier les goulots d'étranglement structurels. Il s'agit de mesurer l'adéquation entre les stratégies globales de l'organisation et les réalités socio-économiques locales. L'intérêt théorique de la recherche réside dans l'adoption d'une posture critique qui enrichit le débat sur le nexus « paix et développement » en contexte de fragilité étatique. Sur le plan pratique, cette analyse offre des grilles de lecture indispensables aux décideurs pour réformer la gouvernance de l'aide multilatérale et optimiser les trajectoires de reconstruction en Afrique centrale.

Face à ce constat, la réflexion s'articule autour de la question centrale suivante : Dans quelle mesure les contradictions structurelles de l'action multilatérale de l'ONU et les pesanteurs de la gouvernance locale en RDC contribuent-elles à transformer les politiques de relèvement économique et social en des mécanismes de gestion de crise plutôt qu'en de véritables leviers de développement durable ? De manière sous-jacente, comment l'asymétrie entre l'urgence humanitaire et la planification stratégique à long terme affecte-t-elle l'efficacité globale du système des Nations Unies sur le territoire congolais ?

---

[1] Guillaume DEVIN, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 127.
[2] Georges NZONGOLA-NTALAJA, *La République Démocratique du Congo d'un conflit à l'autre*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 156.
[3] Philippe HUGON, *L'économie de l'Afrique*, Paris, La Découverte, 2013, p. 84.

L'hypothèse directrice de ce travail postule que l'impact limité de l'ONU sur le relèvement socio-économique de la RDC s'explique par deux facteurs corrélés : d'une part, une contradiction systémique interne à l'organisation, qui privilégie la stabilisation sécuritaire immédiate au détriment des investissements structurels lourds ; d'autre part, l'absence d'une véritable synergie avec les institutions étatiques congolaises, ce qui engendre un phénomène de substitution institutionnelle et de dépendance économique, neutralisant ainsi l'appropriation nationale indispensable au développement autonome.

L'hypothèse directrice de ce travail postule que l'impact limité de l'ONU sur le relèvement socio-économique de la RDC s'explique par deux facteurs corrélés : d'une part, une contradiction systémique interne à l'organisation, qui privilégie la stabilisation sécuritaire immédiate au détriment des investissements structurels lourds ; d'autre part, l'absence d'une véritable synergie avec les institutions étatiques congolaises, ce qui engendre un phénomène de substitution institutionnelle et de dépendance économique, neutralisant ainsi l'appropriation nationale indispensable au développement autonome

I- L'ASYMETRIE STRUCTURELLE DES POLITIQUES ONUSIENNES DE RELEVEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le concept de la bonne gouvernance renvoie à une nouvelle manière de gouverner[4]. Il s'agit d'une nouvelle modalité de gouvernement de l'Etat. Son efficacité permet à l'Etat de s'acquitter de ses obligations internationales et de conforter sa personnalité juridique. Ce concept a investi le champ des rapports internationaux grâce aux institutions financières internationales qui ont, vers les années 1990 défini des « *critères de bonne administration publique que les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel doivent suivre au besoin en adoptant des réformes institutionnelles* »[5]. La bonne gouvernance implique la lutte contre les pratiques de corruption, la mauvaise gestion, la transparence dans la gestion des affaires publiques et l'obligation faite aux agents de l'Etat de rendre compte de leurs activités. Il s'agit d'une gouvernance responsable. En RDC, les années de guerre ont rendu vulnérable l'économie du pays qui est confrontée à des crises multiples : alimentaire, énergétique et financière. Cette crise est structurelle car aucun secteur de la vie nationale n'est épargné. Dans le cadre de la décentralisation financière et de la réforme des secteurs clefs comme les infrastructures, les industries extractives, le pétrole et l'exploitation forestière, peu de progrès ont été réalisés pour améliorer le bien-être des populations. A ce sujet, le Conseil de sécurité en

[4] KESSEDJIAN (E), « *La Gouvernance-Introduction* », International Law Forum du droit international, vol.4, 2002, p.122.
[5] CANNAC (Y) et GAUDET (M), *« La bonne gouvernance* », Futuribles, juin 2001, n°65, pp.41-50. ; BODEAU-LIVINEC (P), Le Gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international, op.cit., 607.

vertu de la résolution 2021(2011), souligne que la stabilisation à long terme et la consolidation de la paix passent par le développement économique[6]. Ainsi, le développement économique devient un objectif pour la stabilisation du pays. Pour se réaliser, il implique la mise en place d'un véritable système de gouvernance nationale qui repose sur des réformes économiques majeures. Riche en ressources naturelles minières et forestières, mais aussi hydroélectriques, la RDC souffre de ce qu'on pourra appeler le « *paradoxe de l'abondance* ». Malgré ses richesses, la population figure parmi les plus pauvres de la planète[7]. Produit de la mauvaise gestion et des convoitises étrangères, l'exploitation des ressources naturelles congolaises est devenue un point de fixation pour la communauté internationale. Elle constitue à la fois la cause et la conséquence de la pérennisation du conflit congolais et par conséquent un facteur d'insécurité permanent dans la région et de menace contre la paix et la sécurité internationales. L'action des Nations Unies est significative de la manière dont l'Organisation a établi une corrélation entre la gouvernance politique et le développement économique du pays. Dans la résolution 1756 (2007) du 15 mai 2007, le Conseil de sécurité donne mandat à la MONUC de « contribuer à promouvoir la bonne gouvernance et le respect du principe de responsabilité »à soutenir les efforts de consolidation de la paix et les activités de développement afin d'assurer la stabilité à long terme dans le pays[8].

Ce problème reste d'actualité et constitue une préoccupation toujours renouvelée du Conseil de sécurité tel qu'il ne cesse de le rappeler dans tous les préambules de ses résolutions. Cette économie de prédation, érigée sur le modèle de la cupidité se trouve renforcée par la défaillance de l'État congolais dans l'exercice de ses prérogatives. Dans ce cadre, l'action des Nations Unies vise à renforcer et à encourager des réformes dans les différents domaines économiques, sociaux et touristiques. Relevant du processus national de reconstruction, la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles s'avère principale (A) et procède de la révision des contrats miniers qui ont réduit les revenus fiscaux nationaux susceptibles d'améliorer le bien-être des populations (B).

[6] S/RES/2021(2011) du 29 novembre 2011, préambule ; A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix. Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, § 13

[7] PAUWELS (N), « L'économie de guerre en RDC. Un défi pour la paix et la reconstruction », in E. REMACLE, V. ROSOUX et L. SAUR (dir.), L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix ? Éditions scientifiques internationales, Bruxelles, 2007, pp. 161-163.

[8] PAUWELS (N), « L'économie de guerre en RDC. Un défi pour la paix et la reconstruction », in E. REMACLE, V. ROSOUX et L. SAUR (dir.), L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix ? Éditions scientifiques internationales, Bruxelles, 2007, pp. 161-163.

A- La prépondérance de l'urgence sécuritaire sur l'agenda du développement

Comme l'Etat de droit, la gouvernance traduit une organisation, une nouvelle modalité de gouverner après les conflits. Elle repose sur la transparence dans la gestion des affaires publiques[9]. En tant que pays minier, le développement de la RDC repose aussi sur l'exploitation de ses ressources minières. Cependant, l'exploitation illégale des ressources naturelles prive l'Etat congolais des moyens nécessaires pour son développement. Non seulement elles privent l'Etat des moyens de son action mais elles pérennisent le conflit avec toutes ses conséquences. Au début de la guerre d'août 1998, le prétexte de la rébellion était motivé par le souci de l'ouverture de l'espace politique congolais à la démocratie. Cet objectif a rapidement occulté les vrais mobiles de la guerre contre la RDC ourdie avec la complicité de certains pays voisins[10]. Il s'agit d'une guerre de prédation des richesses congolaises. L'opinion publique internationale n'a pas tardé à se rendre compte de l'entrée en jeu d'une criminalité internationale orchestrée par les puissances hégémoniques déguisées dans leurs multinationales minières.

Le rapport du groupe d'expert des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC publié le 12 avril 2001 indique : «*Les principaux motifs du conflit en République Démocratique du Congo sont devenus l'accès à cinq ressources minérales de première importance : Colombo tantalite (Coltan), diamant, cuivre, cobalt et or ainsi que le contrôle du commerce de ces matières* »[11]. On sait que l'économie minière s'articule étroitement avec la guerre et l'insécurité. Tous les acteurs du conflit congolais participent à ce pillage des ressources, soit pour financer l'achat d'armes, soit pour des raisons d'enrichissement personnel[12].La question de l'exploitation illégale constitue une préoccupation du Conseil de sécurité telle qu'il est indiqué dans les résolutions[13]. Dans la résolution 1803 (XVII) du 14 décembre 1962, relative à la « *souveraineté permanente sur les ressources naturelles* », les Etats doivent disposer librement de leurs richesses et doivent les utiliser de manière à se mettre dans une position favorable pour faire progresser davantage l'exécution de leurs plans de développement économique conformément à leurs intérêts nationaux pour encourager le développement économique mondial. C'est dans ce cadre que la RDC, dans l'exercice de sa souveraineté devra s'opposer contre l'exploitation illégale de ses ressources naturelles par des Etats ou toute organisation sans son consentement[14].

[9] NAVET (G), « Gouvernance : un concept ambiguë », International Law Forum du droit international, vol.4, 2002, p.128.
[10] « La paix sous tension : dangereux et illicite commerce de la cassitérite dans l'est de la RDC », juin 2005. Ce rapport précise que le Rwanda exporterait 5 fois plus de cassitérite qu'il n'en produisait en 2003
[11] *Idem*
[12] « Le pillage des ressources reste le moteur du conflit dans l'est du Congo », 1er novembre 2008.
[13] S/RES/1355 (2001), 1856(2008), 1857 (2009), 1925 (2010).
[14] *Idem*

Ici, le Conseil de sécurité tend à rapprocher la bonne gouvernance à la responsabilité autrement dit, les Nations Unies tendent à ériger dans le cadre de la reconstruction de l'Etat, une société juste et responsable dans laquelle la priorité serait donnée au développement durable, à la sécurité des personnes et au développement humain. Consécutivement à sa responsabilité principale de garantir la paix, le Conseil de sécurité engage le gouvernement congolais d'établir son contrôle sur l'exploitation et l'exportation des ressources naturelles et de rendre plus transparente la gestion des revenus de l'exploitation de ces ressources naturelles[15]. Dans le rapport fourni par le groupe d'expert des Nations Unies en date du 12 avril 2001(S/2001/357), le Secrétaire général des Nations Unies note le lien existant entre l'exploitation des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo et la poursuite du conflit et décide qu'il est prêt à envisager les actions nécessaires pour mettre fin à cette exploitation[16].

L'établissement de ce lien traduit la faiblesse de l'Etat congolais dans le raffermissement de ses compétences mais qu'au-delà, les Nations Unies s'engagent à prendre des sanctions pour cesser cette exploitation illégale et finalement permettre à la RDC d'assumer ses prérogatives sur ses richesses naturelles par des services efficaces et appropriés[17]. Depuis lors, presque toutes les résolutions du Conseil de sécurité contiennent un ou plusieurs paragraphes mentionnant l'existence de ce lien sans pouvoir déterminer les mesures précises susceptibles de mettre fin à cette exploitation et par conséquent à la poursuite du conflit armé surtout dans la partie est du pays. La responsabilité de l'Etat dans ce cadre est d'agir pour mettre fin à cette exploitation et au sens large de rendre compte. Elle est d'abord politique caractéristique du régime représentatif et qui est le corollaire du pouvoir réel du gouvernement. Le rappel du Conseil de sécurité à la gouvernance et à l'amélioration de l'administration publique illustre l'articulation de la gouvernance au développement économique du pays. Le rapport final du Groupe d'experts des Nations Unies de 2008 sur le financement des groupes rebelles en RDC a mis en évidence l'importance des ressources naturelles dans le financement des milices opérant sur le territoire congolais. En vertu de la résolution 1856 (2008), le Conseil de sécurité décide que la MONUC devra utiliser ses moyens de surveillance et d'inspection pour empêcher les groupes armés illégaux de bénéficier d'un appui provenant du trafic des ressources naturelles ainsi que d'empêcher la fourniture d'un appui aux groupes armés illégaux, y compris par des moyens tirés d'activités économiques illicites[18]. L'intervention de la MONUC dans ce

[15] *Ibid,* P.7.
[16] FISCHER (G), « La souveraineté sur les ressources naturelles », op.cit., pp.516-528
[17] *Ibidem*
[18] S/RES/ 1856(2008), §3, g), j) ; S/RES/1857(2008), §4, g) ; S/RES/1906 (2009), 23 décembre 2009, §21, d) ; 1925 (2010) du 28 mai 2010, §12, r)

domaine essentiellement national explique le pouvoir que tire le Conseil de sécurité de la Charte des Nations Unies. Pour le Conseil de sécurité, l'instabilité dans le domaine économique est une situation qui menace la paix et la sécurité internationales et donc, une circonstance favorable à son intervention.[19] Il encourage le Gouvernement de la RDC à s'employer, avec les organisations spécialisées, les institutions financières internationales et la MONUC (...) à établir un plan qui leur permette d'exercer un contrôle effectif et transparent sur l'exploitation des ressources naturelles, notamment en procédant à un relevé des principaux sites exploités illégalement. Cette exigence de responsabilité induite par la gouvernance démocratique ne se limite pas seulement aux représentants politiques mais que tous les agents publics doivent également être comptables de leurs actes. La résolution énonce un contrôle transparent, ce qui suppose la lutte contre toutes les formes de corruption et de mauvaise gestion. La bonne gouvernance implique un gouvernement responsable qui doit être ouvert, transparent et qui doit rendre compte. Cette analyse suppose que les Nations Unies en promouvant une gouvernance responsable induisent que la situation qui a précédé incarnait la mal gouvernance dont il faudra changer. Le Conseil de sécurité estime que la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC devra relever de la coopération entre les Nations Unies et d'autres organisations spécialisées. C'est dans ce cadre que le PNUD/RDC intervient à la mise en œuvre d'un développement humain et pérenne du pays par la lutte contre la corruption, le changement climatique, la lutte contre la déforestation et la pauvreté. Cette promotion de la gouvernance devra assurer une grande transparence dans les activités et transactions internes et internationales les plus susceptibles de faire l'objet de pratiques corrompues.

L'intervention limitée de la MONUC dans la lutte contre cette exploitation, répondrait plus à un besoin de détourner toute accusation d'inaction ou de duplicité car toutes les mesures arrêtées se révèlent d'une efficacité relative. Certains Casques bleus ont même participé à ce commerce illicite des minerais en destination du Rwanda[20]. Ainsi, en vue d'interdire le commerce illicite des minerais en provenance des zones sous contrôle rebelles, le rapport des Nations Unies recommande l'adhésion de la RDC au processus de Kimberley qui établit un régime de certification et de traçabilité des diamants. Implicitement, le commerce autorisé par le gouvernement congolais est légal et reconnu par la communauté internationale. Toutefois,

[19] TARDY (T.), *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, De Boeck, Bruxelles, 2009, p.175.
[20] Le Monde.fr : « Des casques bleus accusés des trafics d'armes, d'or et d'Ivoire avec les milices de la RDC », 28 avril 2008.

les résultats probants à ce sujet sont à relativiser car le commerce des minerais marche bien dans la région avec ou sans la présence du groupe d'experts mandaté par le Conseil de sécurité.[21]

Ces initiatives donnent aux opinions publiques des pays donateurs l'impression que leurs gouvernements luttent contre le commerce illicite des minerais alors même que certaines de leurs entreprises se fournissent de ces mêmes minerais du sang pour leur prospérité économique. En réalité, derrière ces initiatives internationales et des déclarations de bonnes intentions se cachent des véritables intérêts économiques. Le deuxième rapport du Groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC avait déjà noté cette continuité : « *Le pillage, qui était auparavant le fait des armées, a été remplacé par des systèmes organisés de détournement de fonds, de fraude fiscale, d'extorsion de fonds, d'octroi d'opinion d'achat d'actions comme dessous-de-table et de détournement de fonds publics sous la direction de groupes assimilables à des organisations criminelles* »[22]. Longtemps réservée à l'armée, l'exploitation illégale des ressources naturelles congolaises investit des groupes criminels organisés[23]. Dans ce cadre, le renforcement de l'autorité de l'État par l'intégration des activités de l'économie de guerre à l'économie « normale » est crucial pour éviter toute résurgence du conflit sur ce fondement. A ce titre, rien de plus efficace ne sortira à l'absence d'une restauration des services de sécurité professionnels, efficaces et républicains capables de lutter efficacement contre cette économie prédatrice qui entretient la guerre et la coopération régionale. Dans la résolution 1756(2022), le Conseil de sécurité engage le Gouvernement de la République Démocratique du Congo à intensifier avec le soutien de la communauté internationale et des organisations internationales spécialisées, en vue d'instaurer de manière effective l'autorité de l'État sur l'ensemble de son territoire, d'établir son contrôle sur l'exploitation et l'exportation des ressources naturelles et de rendre plus transparent la gestion des revenus de l'exploitation de ces ressources[24]. On comprend bien la place cruciale qu'occupe le secteur de sécurité dans la lutte contre l'exploitation et le commerce illégal des ressources naturelles congolaises. La participation de la MONUSCO aux opérations d'homologation des sites d'extractions artisanaux et à l'application du système de traçabilité des minéraux contribue à combattre cette économie parallèle. C'est dans le cadre de la coopération entre organisation

[21] CAHIN (G.), « Les Nations Unies et la construction d'une paix durable en Afrique », in MEHDI (R.), dir., *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'État*, SFDI, colloque d'Aix-en-Provence, Pedone, Paris, 2002, pp. 132-145.

[22] Rapport final du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et d'autres richesses de la RDC, 2022.

[23] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757, 17 décembre 2013, §§71-72.

[24] MBA TALLA (M), Etat-faible et la « révisitation » des contrats miniers en RDC : une transparence impossible, éd. Labour, capital &society, 2010, pp.99-136. ; ZEEBROEK (X), MEMIER (M) et SEBAHARA (P), « la mission des Nations Unies en RDC. Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », op. cit., p.26.

internationale et l'Etat hôte que la MONUSCO a prêté son concours au Ministère des mines pour la conduite de ces opérations d'homologation dans les zones touchées par le conflit armé. Elle a facilité la planification de ces opérations dans le cadre de l'Initiative de la chaine d'offre d'étain de l'Institut international de recherche sur l'étain[25]. Ainsi, se remarque la nécessité de coopération entre les Nations Unies et l'Etat hôte, lequel bénéficie son appui dans ses activités de restauration de l'autorité publique et dans le respect de la souveraineté nationale.

B- Les contradictions systémiques de l'aide multilatérale onusienne

Le droit des peuples sur leurs richesses et ressources naturelles est considéré comme le corollaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes[26]. A ce titre, les peuples peuvent autoriser, interdire et limiter l'exploitation de leurs ressources naturelles. Bien que la résolution de l'Assemblée générale qui adopte la souveraineté permanente des Etats sur leurs richesses ne lie pas les Etats, elle permet toutefois de favoriser une influence sur le droit et la jurisprudence. Si le mandat initial de la MONUC, puis de la MONUSCO est resté longtemps en dehors de la question de l'exploitation des ressources naturelles congolaises, elle a été progressivement placée au centre des préoccupations du Conseil de sécurité des Nations Unies pour consolider la paix et la stabilité surtout à l'est du pays. En effet, les deux guerres que la RDC a connues ont conduit les gouvernements successifs à conclure des contrats miniers parfois défavorables aux intérêts congolais. Pendant la guerre, le gouvernement avait besoin de liquidité pour financer l'effort de guerre. Il était peu regardant s'agissant des clauses contractuelles à tel point qu'ils sont réputés léonins. Ces contrats déséquilibrés ont privé l'Etat congolais des ressources fiscales pour son développement pendant et après le conflit. Dépourvu des recettes pour financer son développement, et sous la pression des Nations Unies, certaines organisations non gouvernementales, la société civile congolaise et certains leaders politiques, le gouvernement congolais s'est résolu à renégocier ces contrats d'où le processus de « *révisitation* » desdits contrats. Le rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses en RDC recommande que « les réformes des secteurs miniers et forestiers s'accompagnent d'une renégociation de toutes les concessions et de tous les contrats signés durant les deux guerres ».Conformément à la Convention des Nations Unies contre la corruption, le gouvernement congolais pour des raisons de transparence et pour assurer un contrôle effectif sur les ressources naturelles décide d'abord d'interdire l'exploitation illicite des minerais à l'est de Walikale et la fermeture du poste de douane de Bunangana par lequel transitent l'essentiel des minerais de contrebande vers l'Ouganda.

[25] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/757, 17 décembre 2013, §§71-72.
[26] Voir la Chatre Africaine des Droits de l5Homme des peuples

En 2009, pour accompagner le gouvernement congolais dans ses efforts de transparence et de contrôle de ses ressources minérales, le Secrétaire général convie le Gouvernement congolais, la MONUC et d'autres partenaires de créer à titre expérimental, dans le Nord et le Sud-Kivu, cinq comptoirs regroupant tous les services nationaux concernés par l'industrie des minerais en vue d'améliorer la traçabilité et d'assurer une grande proximité entre ces services et les zones minières[27]. L'objectif général poursuivi par ce programme expérimental vise à améliorer la capacité du gouvernement de la RDC à régulariser et contrôler la production et le commerce des métaux et minerais dans les zones minières stratégiques de l'Est de la RDC. Il permet aussi d'assister les autorités pour augmenter leurs recettes à travers la construction de cinq centres de négoce et en apportant une assistance au déploiement des autorités minières dans ces centres. Dans ce projet, la MONUC s'est engagée à la formation des fonctionnaires de police et de l'administration des mines. Elle a contribué dans le cadre de sa mission à réhabiliter les principales routes menant aux centres commerciaux pour faciliter l'accès et améliorer la sécurité[28]. L'appui de la MONUSCO aux activités consiste à étiqueter les minerais et à valider les sites d'exploitation dans l'Est de la RDC afin de déterminer si les minerais sont directement et indirectement contrôlés par les groupes armés et si les normes fondamentales relatives aux droits de l'homme sont respectées[29]. Pour Roger Meece, le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en RDC : « *Ces centres de négoce représentent un lieu de commerce sûr où les personnes légitimes obtiendront des licences et aideront à améliorer la traçabilité et la légalité du commerce des minerais dans la région*»[30]. Par ces centres de négoce, l'intervention onusienne contribue à la traçabilité des minerais et à légaliser son commerce. Ce développement permet de lever toute forme d'opacité dans ce commerce dans lequel, la légalité côtoie aisément l'illégalité renforcée par l'insécurité et le manque de contrôle dans certains territoires qui échappent à l'autorité centrale. L'action onusienne à travers la MONUC s‟ élargie à effectuer des contrôles inopinés aux principaux points d'évacuation des minerais ainsi que dans les zones minières, lesquelles le minerais est dérouté ou détourné ; d'établir une liste des acteurs principaux légaux ou illégaux impliqués dans le commerce des minerais ; d'appuyer le déploiement et la formation des représentants des autorités minières dans les centres de négoce

[27] Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/623 du ' décembre 2009, §36 ; S/RES/1856 (2008) du 22 décembre 2008, §3, j) ; Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2001/20 du 17 janvier 2011, §54.

[28] Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2011/656 du 24 octobre 2011, §53.

[29] Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/96, 15 février 2013, §58

[30] Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo, S/2013/96, 15 février 2013, §58.

ainsi que la formation et le déploiement des éléments de la police des mines pour sécuriser les centres. Elle participe au suivi et à la levée de toutes les barrières illégales et d'effectuer des évaluations régulières. Il ressort de cette analyse que l'activité de la MONUSCO dans ce domaine, loin de concurrencer les compétences nationales, les renforcent en ce sens que les Nations Unies apportent leurs expertises pour rendre transparent ce commerce et permettre au pays de recouvrer ses prérogatives s'agissant de contrôle et de la gestion des activités minières. Ce qui a conduit le gouvernement à orienter la réforme de la législation fiscale et des finances publiques, une modernisation du secteur bancaire et du droit foncier. Pour augmenter les recettes fiscales de l'Etat et renforcer les capacités nationales de gestion de ces minéraux, le Président de la République Démocratique du Congo promulgue à la date du 9 mars 2018, un nouveau code minier. Contrairement au code de 2002 qui visait à attirer et rassurer les investisseurs étrangers avec des facilités dans l'octroi des droits et le régime fiscal, le nouveau code de 2018 entré en vigueur par la loi n° 18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la loi 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier augmente les redevances gouvernementales sur le cobalt de 2% à 10%, met fin à la clause de stabilité de contrats miniers de 10 ans et taxe dorénavant les superprofits[31]. Au-delà des mécanismes développés par la MONUC en appui aux initiatives gouvernementales pour lutter contre l'exploitation des richesses minières congolaises, des perspectives régionales et internationales beaucoup plus globales sont aussi envisagées.

II- LES CONTRAINTES DE GOUVERNANCE ET L'IMPACT OPERATIONNEL SUR LE TERRAIN CONGOLAIS

Pour garantir la paix et la sécurité, la MONUC, puis la MONUSCO a développé chacune à son époque des outils nouveaux de protection des civils et a orienté les opérations sur les activités liées à la sécurité des populations, à la stabilisation, à la mobilisation des moyens financiers pour la RSS et la démocratisation de la société congolaise. La persistance de l'insécurité à l'Est du pays, les violations des droits de l'homme et du DIH, l'instabilité institutionnelle caractérisent la vulnérabilité de ce processus politique engagé depuis 1999. Dans la résolution 2409 (2018), le Conseil de sécurité, à 20 ans de présence de l'ONU en RDC constate que les avancées sur la voie de la paix et de la stabilité demeurent fragiles et appelle les parties congolaises à préserver les avancées fragiles dans la voix de la paix et de la stabilité[32]. Autrement dit, les progrès réalisés à ce jour demeurent modestes et qu'il faudra les consolider

[31] BBC Afrique, RDC : un nouveau code minier promulgué, 10 mars 2018 ; Loi n°18/001 du 9 mars 2018 portant nouveau code minier en République Démocratique du Congo.
[32] S/RES/2409(2018), 27 mars 2018, §1. ; VIRCOULON (T), « Réflexions sur 17 ans de présence de l'ONU en République Démocratique du Congo », op.cit., p.19.

en préservant les acquis. La production des outils de protection par la MONUSCO visant à améliorer et à renforcer l'information sur les menaces et tendances sécuritaires permet d'évaluer l'impact réel de ces outils dans la protection effective des civils. Il n'est pas certain que parce que la MONUSCO envoie des équipes de protection que les civils sont effectivement protégés. Au regard de la singularité du conflit congolais, l'évaluation des progrès accomplis par la MONUSCO dans l'exécution de son mandat de protection et de stabilisation demeure partielle. L'institutionnalisation de la protection des civils n'a pas exempté les Casques bleus de tout défaut dans l'exercice de leurs activités. Elle a constitué parfois une source de contraintes empêchant parfois les soldats de s'acquitter au mieux de leur mandat de protection et de stabilisation.

A- Le choc des rationalités entre intervention internationale et souveraineté étatique

Le mandat de la stabilisation de la paix implique d'aborder des questions de souveraineté, de sécurité, de justice, du développement économique et de réconciliation nationale[33].Dans cet ordre, certaines limites inhérentes au maintien de la paix ont persisté et n'ont pas été réduites par les opérations de consolidation et de stabilisation. Les questions liées aux capacités matérielles et au dédoublement de la chaine de commandement parallèle dans le cadre multinational se sont posées. Les contraintes irréductibles pesant sur les OMP et liées à la nature même de l'organisation ont affecté le mandat de la MONUC/MONUSCO. Les ressources des Missions onusiennes sont limitées, leur logistique contraignante et les procédures complexes et restrictives qui leur sont attachées touchent négativement les programmes de consolidation et de la stabilisation[34]. Le poids de la machine onusienne assortie des procédures et de standards peu flexibles a pesé sur les capacités de réaction des Casques bleus à chaque crise de protection et de stabilisation. Cette rigidité interprétative du mandat a eu des effets négatifs sur l'action onusienne notamment dans la réduction de la marge de manœuvre des agents chargés de mettre en place le programme. De ce point de vue, une certaine lenteur institutionnelle s'est installée, conduisant à un manque d'initiative et d'adaptation des Casques bleus face aux dynamiques changeantes de la situation congolaise. Outre ces limites objectives, inconvénients inévitables et propres à l'institution du maintien de la paix, la MONUC/MONUSCO a pâti aussi de la bureaucratie qui a présenté des dysfonctionnements dans la rationalité des programmes liés aux actions de stabilisation et de protection. Cette

[33] LAGRANGE (M-A) et VIRCOULON(T), « Réflexions sur 17 ans de la présence onusienne en République Démocratique du Congo », op.cit., pp.11-12.S/RES/2409 (2018), 27mars 2018, préambule ; « *Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo* », op.cit., pp.3-4

[34] ZEEBROEK(X), « Protection des populations et opérations robustes en République Démocratique du Congo, Mais que fait la MONUC ? », GRIP, 4 avril 2007, pp.1-9. ; NOVOSSELOFF (A), « Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en 2009 : crise de croissance ou crise de maturité ? »,op.cit., pp.1-4

bureaucratie a souvent conduit la MONUSCO à une forme d'inertie lorsqu'il s'est agi de répondre aux besoins urgents de protection. Si la volonté politique peut faire défaut pour améliorer certains secteurs d'activité, la modicité du budget congolais, face aux besoins, constitue un handicap majeur pour réaliser les différentes réformes nécessaires sans soutien de la communauté internationale. La réduction du budget des OMP décidée par les Etats Unis risque d'aggraver la situation[35]. A ce titre, la RDC demeure un Etat fragile nageant dans une apparente stabilité dans laquelle, la prolifération et la fragmentation des groupes armés accroissent l'asymétrie du conflit et pérennisent l'insécurité et l'instabilité. Tous les préambules des résolutions du Conseil de sécurité présentent des perspectives préoccupantes de la situation politique, économique et sécuritaire du pays[36]. Les progrès réalisés dans différents domaines demeurent fragiles et les probabilités de reprise des hostilités sont presque réunies. Toutes les institutions publiques ne sont pas encore totalement consolidées et d'autres peinent à se renouveler depuis leur mise en place en 2006. Toutefois, la MONUC/MONUSCO peut se prévaloir de certains succès dans le ¾ du pays où un semblant de sécurité est observé, mais il convient d'admettre que la région du Kivu, qui continue de servir de sas d'entrée pour toutes les rebellions en RDC, demeure bouillonnante alors même que plus de 70% des capacités opérationnelles de la MONUSCO y sont déployées[37]. Ainsi se pose la question de l'adéquation du mandat avec la réalité du terrain.

Le DDR est un processus pluriel impliquant des moyens financiers et logistiques conséquents, une volonté politique affirmée de l'Etat et la contribution de la communauté internationale pour pallier la défaillance de l'Etat en conflit. Le paradoxe du conflit congolais réside dans le fait qu'aux problèmes locaux, on propose des solutions nationales et internationales. Bien que cette conflictualité régionale ait cédé la place à des affrontements communautaires en raison des conflits fonciers non résolus, les progrès modestes enregistrés dans ces domaines ont démontré la faiblesse des opérations de stabilisation en RDC. Ils reposent sur les accords de paix signés entre parties malgré le manque de volonté politique de les appliquer. Ces accords souvent mal négociés et leur faible exécution affecte gravement les capacités de l'État à s'imposer sur les territoires concernés. C.P. David souligne à ce sujet que « la volonté de l'une des parties à négocier et de terminer un conflit peut ne pas être réelle. Il rappelle cependant, que les fauteurs des troubles ou « spoilers » sont à tout moment,

[35] VIRCOULON (T), « Le maintien de la paix, version ONU : radiographie d'une impuissance », op.cit., p.9.
[36] S/RES/2098 (2013), S/RES/2409 (2018), préambule.
[37] VIRCOULON (T), « La guerre sans fin des Kivus, limites de la diplomatie de la paix », op.cit., pp.807-810.

susceptibles de reprendre le conflit armé parce que non satisfaits du résultat des négociations »[38].

Dans ce contexte, la persistance de l'insécurité, les violations des droits de l'homme, la faible croissance économique et la recrudescence des tensions communautaires traduisent la difficile mise en œuvre de l'approche holistique de stabilisation, ainsi que le demi-échec des pratiques de la MONUSCO. Les défis politiques et institutionnels récurrents témoignent les limites des ressources mises à disposition de la Mission. A ce sujet, le Secrétaire général de l'ONU note : « c'est la reprise des combats à l'est du pays qui tend à entraver, perturber, retarder les opérations de la MONUC visant à désarmer, démobiliser et rapatrier les ex combattants étrangers »[39]. La persistance de l'insécurité dans les provinces des Kivu, Béni et de l'Ituri principalement démontre indiscutablement que le processus politique amorcé depuis 1999 reste inabouti. Les efforts devront être accrus pour parachever la réforme des services de sécurité, préalablement à toute stabilité.

La situation en matière de sécurité est marquée par la persistance des tensions communautaires et l'émergence des groupes armés opposés au DDR/DDRRR. La poursuite des activités des divers groupes armés, la lenteur de rapatriement des combattants étrangers désarmés et leurs dépendants constituent un défi supplémentaire pour la mission et le gouvernement congolais. Les désaccords autour des processus politiques favorisent d'avantage l'instabilité en RDC et dans la région[40]. Un DDR efficace aurait permis de réduire, de manière significative la probabilité de nouveaux actes de violence, permettant le passage d'une situation de conflit à une situation d'apaisement véritable, propice au développement[41]. L'action militaire contre les groupes armés étrangers et locaux a été entravée principalement par la faiblesse des FARDC, l'application incomplète des accords politiques de paix, l'insuffisance des ressources ainsi que l'absence de clarté du mandat de la MONUC/MONUSCO. Le processus DDR constitue un préalable inévitable au succès des autres mesures de consolidation et de stabilisation. A défaut, toute perspective de démocratisation, de justice et de développement dans le pays semble compromise. La persistance de l'insécurité résulte de ce processus DDR/DDRRR inachevé et incomplet dans lequel s'entremêlent l'absence de volonté politique,

[38] DAVID (C.P), La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 391.
[39] ISOART(P), « L'Organisation des Nations Unies et le Cambodge », R.G.D.I.P., 1993, p.658. 1799Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'ivoire, S/2008/645 du 13 octobre 2008, §21.
[40] Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région, S/2018/209, 8 mars 2018, §2.
[41] Rapport du Secrétaire général, le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, S/2000/101 du 11 février 2000, §3

de moyens financiers, logistiques, militaires insuffisants et de stratégies onusiennes de consolidation inadaptées[42].

La crise sociale s'amplifie et le secteur économique peine à décoller du fait de la mauvaise gestion et surtout de la baisse des cours des matières premières. Tous les signes précurseurs d'une reprise généralisée des hostilités sont réunis pour embraser de nouveau toute la région et remettre en cause les quelques acquis de la mission. D'où la nécessité de renforcer le partenariat régional sous les auspices de la MONUSCO, parachever la RSS, réactiver les mécanismes régionaux et sous régionaux de vérification conjointe des crises et réévaluer les solutions envisagées aux conflits locaux en intégrant toutes les communautés. Ces initiatives régionales et les bons offices de la MONUSCO sur la nécessité de cohabitation mutuelle entre les populations locales devront contribuer à faire baisser les tensions dans certaines communautés. Cependant, elles sont insuffisantes pour conduire à la résolution définitive du conflit dans une région où la méfiance entre communauté s'est enracinée. Dans la résolution 1355 (2001), la MONUC a pour mandat de prêter son assistance, sur demande et dans les limites de ses moyens, pour DDRRR à titre volontaire de groupes armés étrangers[43]. Cependant, le Secrétaire général de l'ONU rapporte que la reprise des hostilités dans l'Est de la RDC continue d'entraver, de perturber et de retarder le processus. Il spécifie en outre que l'expérience de l'Organisation a montré que le programme DDR ne pouvait être mené à bien que s'il règne des conditions de sécurité raisonnable, avec la pleine coopération des parties concernées[44]. L'absence de coopération entre parties au conflit entretient l'insécurité et entrave toute réinsertion des ex-combattants dans la vie civile. Ainsi, est démontrée la place qu'occupe le domaine de la sécurité dans la pacification, la protection et la stabilité du pays. De ce point de vue, l'amélioration des services de sécurité constitue la principale condition qui prédétermine la paix, la démocratie et l'Etat de droit en RDC. Le Secrétaire général souligne que l'application du programme DDR dépend « essentiellement du règlement des conflits locaux, principalement dans l'Est et dans le Nord »[45]. Dans ce cadre, l'intervention de la MONUSCO dans la prévention de la reprise des hostilités entre communautés consiste à offrir ses bons offices aux

[42] S/RES/1493(2003) du 28 juillet 2003, §16.
[43] S/RES/1355(2001), du 15 juin 2001, §§7-32. Le Conseil de sécurité des Nations Unies confie à la MONUC la mission de procéder au désarmement et au rapatriement volontaire des groupes armés étrangers. La MONUC assiste la CONADER dans la mise en œuvre du programme DDR conformément à la résolution 1493 du Conseil de sécurité.
[44] Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/566 du 27 mai 2003, §20.
[45] Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies, S/2003/1098 du 17 novembre 2003, §16.

communautés locales par des initiatives de développement intercommunautaire[46]. Ce processus s'inscrit dans la dimension préventive de la responsabilité de protéger de la communauté internationale. Les difficultés logistiques sont liées aux moyens de transport des troupes entre leur localisation et les centres de formation. Un des points majeurs dans ce processus DDR, réside aussi dans les difficultés du Gouvernement congolais à mobiliser les moyens financiers et le personnel capable d'assurer le suivi de ce processus. Toutes ces contraintes expliquent la résurgence du conflit à l'est du pays et impose l'urgence de disposer de brigades formées et équipées pour ramener l'ordre dans cette partie de la République. La précarité des conditions de vie des militaires provoque des désertions des soldats des centres de formation qui rejoignent les groupes armés avec lesquels, ils n'ont jamais rompu de contact.

Cette réinsertion non effective des combattants démobilisés constitue une menace à la stabilité et accroissent les possibilités d'un nouveau recrutement des ex-combattants par de nouveaux groupes armés pérennisant l'insécurité et l'instabilité. Au fonctionnement très particulier de la force de la MONUSCO, s'ajoute une autre ambiguïté : l'implication des États fournisseurs des troupes dans le commandement opérationnel. Cette difficulté d'assurer un commandement unique et homogène des forces onusiennes explique la démission prématurée, une semaine après la prise de fonction de l'Espagnol Vincente Diaz de Villegas nommé par le Secrétaire général pour commander les forces de la MONUC[47]. Ce double commandement opérationnel a pris diverses formes : refus de pertes dans le rang des troupes déployées, réticence à placer leurs meilleurs éléments militaires sous commandement onusien.

Le contraste est saisissant lorsque le contingent indien refuse de se déployer conjointement avec la brigade d'intervention de la MONUSCO et d'engager la confrontation avec le M23 lors de l'offensive de novembre 2014[48]. Cet engagement à minima des forces de la paix pour exécuter leur mandat n'a pas eu seulement pour effet de discréditer la MONUSCO mais d'altérer toute perception de soutien efficace au profit du gouvernement congolais. De ce point de vue, la relation entre MONUSCO et l'Etat hôte alterne défiance et hostilité jusqu'à contraindre le gouvernement congolais à demander le désengagement de la force onusienne. Le 25 septembre 2018, le président congolais Joseph Kabila a réclamé devant la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies le début effectif et substantiel du retrait des Casques bleus de son pays. Il a affirmé qu'en presque deux décennies, les progrès accomplis par la MONUSCO demeurent largement mitigés et demande le redimensionnement de la force avec

[46] Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2005/167 du 15 mars 2005, §27

[47] MONUC : le général Vincente Diaz démissionne, Radi okapi, 28 octobre 2008.

[48] LAGRANGE (M-A) et VIRCOULON (T), « Réflexion sur 17 ans de la présence onusienne en République Démocratique du Congo », op.cit., p.11.

établissement d'un calendrier de retrait de 2020 qui n'a jamais eu lieux jusqu'aujourd'hui. Certains éléments de ce bilan mitigé peuvent être à la décharge de la MONUC et ont pu rendre sa tâche extraordinairement complexe [49] notamment l'immensité du territoire, un terrain favorable aux actions de guérillas pour lesquelles, les groupes armés sont actifs et bien inspirés. La porosité des frontières, la non coopération des États de la région en particulier le Rwanda, et l'incapacité de l'État congolais à étendre son autorité sur l'ensemble du territoire national, et à endiguer les pillages de ses ressources naturelles et la corruption endémique qui gangrène son administration. A côté de ces obstacles à l'affirmation de la MONUC, la mission a accompli des progrès importants dans le relèvement de la RDC et dans le renforcement de ses capacités en vue d'une paix durable. La réunification du pays, la tenue des élections générales, le DDR et DDRRR, l'amélioration des relations entre la RDC et ses voisins, la réforme des services de sécurité sont des faits positifs à la charge de la MONUC. Cependant, l'évolution de son mandat démontre aussi que ces progrès bien que déterminants, ne sont pas suffisants pour ramener la paix et la sécurité durables dans le pays d'où la nécessité des adaptations institutionnelles et techniques pour atteindre les objectifs. Par ailleurs, la multiplication des projets et l'absence de données concordantes entre différentes sources sur les réalisations du DDR ne permettent pas une évaluation précise des acquis et des défis encore à relever. Le Secrétaire général de l'ONU rapporte à ce sujet : « *Les différents groupes armés ont encore beaucoup de mal à terminer leur transformation d'anciens groupes armés qu'ils étaient en de véritables partis politiques aujourd'hui. Ils s'arrangent le plus souvent pour ralentir le processus de DDR ou encore certaines factions font dissidences et le règlement des dissensions politiques, si elles ne trouvent pas de réponse dans le cadre de la loi, se transportent sur le terrain bien connu et maîtrisé du conflit armé ; c'est le retour à la case de départ* »[50] Le retard du processus DDR/DDRRR induit la lenteur dans la constitution et l'autonomisation des forces armées. L'échec du processus de brassage a une incidence directe dans l'intégration de l'armée menaçant la stabilisation des provinces du Katanga, des Kivu et de l'Ituri. Les retards accusés dans le paiement des prestations sociales et d'indemnités des démobilisés ainsi que dans l'exécution des projets de réinsertion ont suscité des mécontentements dans les rangs des ex-combattants. Le Secrétaire général de l'ONU note « qu'une mauvaise planification et une mauvaise exécution des différentes étapes du programme de DDR, (…), hypothéqueraient tout le processus de paix et

[49] PETIT(Y), « Nouvel horizon », les Casques bleus et des opérations de maintien de la paix de l'ONU : Quelques réflexions sur l'évolution et l'avenir du maintien de la paix », in l'homme dans la société internationale, mélanges en hommages au Professeur Paul TAVERNIER sous la coordination générale de Jean- François Akandji- Kombé, éd. Groupe Larcier, Bruylant Bruxelles 2013, pp. 295-327.

[50] Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur le Liberia, S/2003/875 du 11 septembre 2003, §49

déstabiliseraient la RDC et toute la sous-région »[51]. La résurgence de nouveaux groupes armés et leur détermination à conduire des hostilités illustrent bien les limites de cette intégration[52].

Pour J-M Guehenno, « la principale caractéristique des opérations de maintien de la paix dans le continent africain est d'avoir été établi dans les États faillis ou affaiblis par de longue période de conflit. Les États dans lesquels la police, la justice et la sécurité ne représentent plus grand chose. Les accords conclus entre le Gouvernement et les groupes armés n'ont pas la même autorité que les accords signés par les États souverains. La fragilité des accords de paix s'explique aussi par le fait que les signataires de ces derniers ne s'exposent pas aux mêmes conséquences qu'un État en cas de non-respect des obligations découlant des accords de paix. Les groupes armés peuvent se fragmenter sous l'effet de dissidences multiples, ou fluctuer au gré des intérêts contradictoires et changeants[53]. A titre d'exemple, le moindre déséquilibre dans l'exécution des accords de paix a poussé le M23 à réactiver les lignes de front. Les groupes armés ne bénéficient que partiellement du soutien populaire de surcroît par contrainte, et se caractérisent le plus souvent par l'absence de volonté d'assumer le jeu démocratique[54]. La République Démocratique du Congo constitue l'exemple type d'une insécurité permanente principalement liée à une réforme des services de sécurité incomplète et inachevée. Un cas type d'une opération dans laquelle la phase de consolidation s'accommode bien volontiers d'opérations militaires offensives avec le soutien des Nations Unies. Dans le cadre du processus DDR, l'appui de la MONUC s'est révélé marginal pour écarter les risques de violence et de la reprise des hostilités. Le Secrétaire général de l'ONU rapporte quelques fois que les FARDC réussissent à mener des opérations contre les groupes armés avec l'appui de la MONUC mais c'est pour constater ensuite que ces dernières se sont révélées incapables de conserver le contrôle des territoires conquis et de protéger les civils congolais contre les représailles[55]. Les retards accumulés dans le processus de DDR, l'insuffisance des moyens financiers mobilisables par le Gouvernement, le non-respect des accords de paix et la mauvaise gestion des fonds alloués par les donateurs favorisent la recrudescence des violences[56].

---

[51] Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2003/211 du 21 février 2003, §28. Le Gouvernement congolais avait formulé une demande d'assistance pour la province de l'Ituri. Répondant à cette demande, une Commission mixte police nationale /police civile fût constituée pour évaluer les besoins de l'Ituri. Les travaux de cette Commission mixte ont été rendus le 14 novembre 2002 et a recommandé un programme de soutien en matière de formation, de logistique, de transport et d'équipement.

[52] S/RES/1794 (2007) du 21 décembre 2007, préambule.

[53] GUEHENNO (J.M), « Maintien de la paix : les nouveaux défis pour l'ONU et le Conseil de sécurité », Politique étrangère 3-4/2003, p. 696.

[54] BASUE BABU KAZADI (G), L'action internationale en faveur de la démocratisation en Afrique : le cas du Zaïre, Université de Nancy II, thèse de Doctorat, 1998-1999, p. 462.

[55] Voir le rapport des Nations Unies sur la stabilité en RDC 2027.

[56] *Idem*

Sur le terrain, l'action des forces des Nations Unies manque des moyens principalement juridiques (mandat), logistiques précis et de volonté politique. Malgré des options audacieuses d'emploi de la force contre les groupes armés, l'action de la MONUSCO est compromise par un mandat insuffisant, inadapté et non clairement tourné vers le désarmement forcé des diverses milices[57]. De ce point de vue, les campagnes offensives et défensives de la MONUSCO restent largement entravées par des considérations d'ordre juridique, matériel et logistique conduisant certaines opérations à être retardées, reportées ou carrément annulées. Certaines difficultés d'ordre linguistique ont pu entraver les actions de la MONUC/MONUSCO. La majorité des Casques bleus s'expriment en anglais alors que le pays hôte est francophone. Cette barrière linguistique a conduit les Casques bleus à recourir aux services des interprètes nationaux et étrangers. De plus recrutés, pour des raisons humanitaires pour certains, et géographiques pour d'autres, certains contingents ne sont pas de hautes valeurs militaires. En dépit des efforts d'harmonisation et de convergence, ils appliquent des règles d'engagement très variables et hétéroclites combinées à des difficultés de commandement politique et militaire des troupes[58].

Les antagonistes régionaux ont complexifié l'engagement de la force, entraînant surtout le manque de soumission de certains contingents au commandement onusien en raison de rivalités de leadership politique régional. Alors que les pakistanais et indiens sont tous deux déployés au Kivu, aucun ne veut se placer sous le commandement de l'autre pour faire face à la situation sécuritaire sur le terrain. Les actions armées des forces de maintien de la paix sont aussi entravées par la méconnaissance du terrain. Elles sont parfois victimes d'effet de surprise en raison des fuites de stratégie et des collaborations de certains membres de l'armée nationale congolaise avec des groupes armés. L'implication présumée de certains membres des forces de maintien de la paix dans l'exploitation illégale des ressources naturelles a ébranlé leur capacité et nuit à la réputation de la mission de paix. Au-delà des contraintes liées au processus DDR/DDRRR, la persistance de l'instabilité en RDC résulte du manque de moyens pour répondre aux besoins de protection et de stabilité.

Une autre faiblesse de la mission provient de la pluralité des intervenants[59]. L'absence de coordination entre les organismes d'appui aux opérations de consolidation et de stabilisation provoque une désorganisation, voire une paralysie des programmes. Si la création d'un forum des discussions entre acteurs civils et militaires de l'opération pourrait améliorer les rapports et surmonter la mauvaise communication et les interprétations erronées (matrice de protection), il

[57] RES/1843 (2018), S/2018/512, §68, S/2018/20, §83.
[58] Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l4Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009, §91.
[59] ZERMATTEN (A), ONU face au manque des troupes : situation et perspectives, Thèse Université de Neuchâtel, Suisse, 22 juin 2015, pp. 117-120

est également possible qu'il ne suffise pas à résoudre les divergences réelles de priorités[60]. Un véritable décalage se constate entre la mise en œuvre mécanique, quantitative et systématique des outils et des actions de protection sur le résultat ou sur l'état de protection des civils conduisant à une stabilisation-enlisement. Le manque de clarté du mandat d'une opération de paix et l'insuffisance des moyens, d'informations et de coordination ont causé par le passé des situations d'inertie qui, après les pénibles expériences des années 1990 et les indications du Rapport Brahimi, n'auraient dû se reproduire[61]. L'insuffisance des moyens a constitué la principale contrainte affectant les activités de la MONUC/MONUSCO[62]. Le rapport Brahimmi de 2000 en fait une recommandation majeure : « *des mandats réalistes et des moyens adéquats doivent être octroyés aux opérations pour éviter des échecs des années 1990* ». Le budget annuel total pour les opérations de maintien de la paix en 2014-2015 était

Malgré un mandat de plus en plus ambitieux, force est de constater que la MONUC opte pour l'économie de ses moyens. Le déploiement des soldats se déroule souvent avec lenteur de façon réactive plutôt que proactive. L'augmentation d'effectifs se produisant uniquement après une crise de protection. De l'examen des défis sécuritaires et multiples contraintes auxquels sont confrontées les opérations de consolidation de la paix et de stabilisation, il apparaît qu'une paix durable ne peut se réaliser sans évaluer la dimension économique et sociale du conflit. Dans bien des cas, ce sont les inégalités sociales, la pauvreté, la mauvaise répartition des revenus de la nation qui sont à la base du conflit et à la reprise des hostilités. Mais force est de constater que, le Conseil de sécurité n'est pas parvenu à placer sur le même pied d'égalité les aspects sécuritaires, politiques, économiques et sociaux.

B- L'évaluation critique de l'impact socio-économique des programmes de reconstruction

Le DDR est un processus pluriel impliquant des moyens financiers et logistiques conséquents, une volonté politique affirmée de l'Etat et la contribution de la communauté internationale pour pallier la défaillance de l'Etat en conflit. Le paradoxe du conflit congolais réside dans le fait qu'aux problèmes locaux, on propose des solutions nationales et internationales. Bien que cette conflictualité régionale ait cédé la place à des affrontements

[60] CHAPLEAU, « *Privatiser la paix* ? », Politique internationale, n° 103, mars 2004, pp. 441-460.
[61] LADSOUS (H), Secrétaire général adjoint des Nations Unies chargé des opérations de maintien de la paix, « Maintien de la paix de l'ONU : Face aux nouveaux défis, de nouveaux moyens », Le Monde.fr, 30 mai 2013
[62] ZERMATTEN (A), ONU face au manque des troupes : situation et perspectives, op.cit., p. 117. ; A. GENESTE et DOROTHE, « Le déploiement des Casques bleus au Mali, une mission inédite et risquée pour l'ONU », Le Monde le 01.07.2013 ; « L'ONU déplore son manque de moyens au Mali », Le Monde.fr AFP, le 17/10/2013. ; NOVOSSELOFF (A), « Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en 2009 : crise de croissance ou crise de maturité ? », op.cit., p.4.

communautaires en raison des conflits fonciers non résolus, les progrès modestes enregistrés dans ces domaines ont démontré la faiblesse des opérations de stabilisation en RDC[63].

Dans ce contexte, la persistance de l'insécurité, les violations des droits de l'homme, la faible croissance économique et la recrudescence des tensions communautaires traduisent la difficile mise en œuvre de l'approche holistique de stabilisation, ainsi que le demi-échec des pratiques de la MONUSCO. Les défis politiques et institutionnels récurrents témoignent les limites des ressources mises à disposition de la Mission. A ce sujet, le Secrétaire général de l'ONU note : « *c'est la reprise des combats à l'est du pays qui tend à entraver, perturber, retarder les opérations de la MONUC visant à désarmer, démobiliser et rapatrier les ex-combattants étrangers* »[64]. La persistance de l'insécurité dans les provinces des Kivu, Béni et de l'Ituri principalement démontre indiscutablement que le processus politique amorcé depuis 1999 reste inabouti. Les efforts devront être accrus pour parachever la réforme des services de sécurité, préalablement à toute stabilité[65].

La situation en matière de sécurité est marquée par la persistance des tensions communautaires et l'émergence des groupes armés opposés au DDR/DDRRR. La poursuite des activités des divers groupes armés, la lenteur de rapatriement des combattants étrangers désarmés et leurs dépendants constituent un défi supplémentaire pour la mission et le gouvernement congolais. Les désaccords autour des processus politiques favorisent davantage l'instabilité en RDC et dans la région. Un DDR efficace aurait permis de réduire, de manière significative la probabilité de nouveaux actes de violence, permettant le passage d'une situation de conflit à une situation d'apaisement véritable, propice au développement[66]. L'action militaire contre les groupes armés étrangers et locaux a été entravée principalement par la faiblesse des FARDC, l'application incomplète des accords politiques de paix, l'insuffisance des ressources ainsi que l'absence de clarté du mandat de la MONUSCO. Le processus DDR constitue un préalable inévitable au succès des autres mesures de consolidation et de stabilisation. A défaut, toute perspective de démocratisation, de justice et de développement dans le pays semble compromise. La persistance de l'insécurité résulte de ce processus DDR/DDRRR inachevé et incomplet dans lequel s'entremêlent l'absence de volonté politique, de moyens financiers, logistiques, militaires insuffisants et de stratégies onusiennes de consolidation inadaptées.

[63] GUEHENNO (J-M), « Le maintien de la paix robuste : Obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle », op.cit., pp.1-4.
[64] S/RES/2098 (2013), S/RES/2409 (2018), préambule.
[65] ISOART(P), « L'Organisation des Nations Unies et le Cambodge », R.G.D.I.P., 1993, p.600. 1799 Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'ivoire, S/2008/645 du 13 octobre 2008, §21
[66] *Idem*

Ainsi, la consolidation est conditionnée au DDR, lequel prédétermine la stabilité, la démocratie et le développement par la bonne gouvernance. L'activisme des groupes armés à l'Est de la RDC s'explique par l'incomplétude de ce DDR liée à un processus politique inachevé. La tension avec le Rwanda ne retombe pas non plus sur fonds des accusations réciproques de soutien aux groupes armés. La crise sociale s'amplifie et le secteur économique peine à décoller du fait de la mauvaise gestion et surtout de la baisse des cours des matières premières. Tous les signes précurseurs d'une reprise généralisée des hostilités sont réunis pour embraser de nouveau toute la région et remettre en cause les quelques acquis de la mission. D'où la nécessité de renforcer le partenariat régional sous les auspices de la MONUSCO, parachever la RSS, réactiver les mécanismes régionaux et sous régionaux de vérification conjointe des crises et réévaluer les solutions envisagées aux conflits locaux en intégrant toutes les communautés. Ces initiatives régionales et les bons offices de la MONUSCO sur la nécessité de cohabitation mutuelle entre les populations locales devront contribuer à faire baisser les tensions dans certaines communautés. Cependant, elles sont insuffisantes pour conduire à la résolution définitive du conflit dans une région où la méfiance entre communauté s'est enracinée. Dans la résolution 1355 (2001), la MONUC a pour mandat de prêter son assistance, sur demande et dans les limites de ses moyens, pour DDRRR à titre volontaire de groupes armés étrangers[67]. Cependant, le Secrétaire général de l'ONU rapporte que la reprise des hostilités dans l'Est de la RDC continue d'entraver, de perturber et de retarder le processus. Il spécifie en outre que l'expérience de l'Organisation a montré que le programme DDR ne pouvait être mené à bien que s'il règne des conditions de sécurité raisonnable, avec la pleine coopération des parties concernées[68]. L'absence de coopération entre parties au conflit entretient l'insécurité et entrave toute réinsertion des ex-combattants dans la vie civile. Ainsi, est démontrée la place qu'occupe le domaine de la sécurité dans la pacification, la protection et la stabilité du pays. De ce point de vue, l'amélioration des services de sécurité constitue la principale condition qui prédétermine la paix, la démocratie et l'Etat de droit en RDC. Le Secrétaire général souligne que l'application du programme DDR dépend « *essentiellement du règlement des conflits locaux, principalement dans l'Est et dans le Nord* »[69]. Dans ce cadre, l'intervention de la MONUSCO dans la prévention de la reprise des hostilités entre communautés consiste à offrir

[67] Voir la RES/1355(2001), du 15 juin 2001, §§7-32. Le Conseil de sécurité des Nations Unies confie à la MONUC la mission de procéder au désarmement et au rapatriement volontaire des groupes armés étrangers. La MONUC assiste la CONADER dans la mise en œuvre du programme DDR conformément à la résolution 1493 du Conseil de sécurité.

[68] *Ibidem*

[69] Voir le rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies, S/2017/1098 du 17 novembre 2017, §16.

ses bons offices aux communautés locales par des initiatives de développement intercommunautaire[70]. Ce processus s'inscrit dans la dimension préventive de la responsabilité de protéger de la communauté internationale. Les conséquences de cette incapacité se remarquent particulièrement par les mouvements de grogne des policiers qui n'ont pas reçu leur solde et par la très grande instabilité qui a caractérisé les périodes électorales[71].

La précarité des conditions de vie des militaires provoque des désertions des soldats des centres de formation qui rejoignent les groupes armés avec lesquels, ils n'ont jamais rompu de contact. Cette réinsertion non effective des combattants démobilisés constitue une menace à la stabilité et accroissent les possibilités d'un nouveau recrutement des ex-combattants par de nouveaux groupes armés pérennisant l'insécurité et l'instabilité[72]. Cette stratégie a souvent constitué une source d'inertie pour la MONUSCO, retardant l'exécution du mandat dans le cadre d'un DDR/DDRRR contraignant par la force armée. Comme, on peut bien le remarquer, l'engagement de certains pays du tiers monde dans les OMP semble poursuivre un but mercantile susceptible d'alléger leur budget militaire plutôt que d'exécuter le mandat tel qu'il est robuste ou non[73].

Le contraste est saisissant lorsque le contingent indien refuse de se déployer conjointement avec la brigade d'intervention de la MONUSCO et d'engager la confrontation avec le M23 lors de l'offensive de novembre 2014[74]. Cet engagement à minima des forces de la paix pour exécuter leur mandat n'a pas eu seulement pour effet de discréditer la MONUSCO mais d'altérer toute perception de soutien efficace au profit du gouvernement congolais. De ce point de vue, la relation entre MONUSCO et l'Etat hôte alterne défiance et hostilité jusqu'à contraindre le gouvernement congolais à demander le désengagement de la force onusienne. Le 25 septembre 2018, le président congolais Joseph Kabila a réclamé devant la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies le début effectif et substantiel du retrait des Casques bleus de son pays. Il a affirmé qu'en presque deux décennies, les progrès accomplis par la MONUSCO demeurent largement mitigés et demande le redimensionnement de la force avec établissement d'un calendrier de retrait d'ici 2024. Certains éléments de ce bilan mitigé peuvent

[70] Voir le rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2018/167 du 15 mars 2018, §27.
[71] MONUC : le général Vincente Diaz démissionne, Radi okapi, 28 octobre 2008.
[72] GUEUYOU (M. L.), « Le rôle de l'Union Africaine dans la prévention et la résolution des conflits », *in* : YUSUF (A. A.) et OUGUERGOUZZ (F.) (dir.), *L'Union africaine : Cadre juridique et institutionnel*, Paris, Pedone, 2013, p.269-292.
[73] GRANDVOINNET (H.) et SCHNEIDER (H.), « Améliorer et analyser l'action », *in* : GRANDVOINNET (H.) et SCHNEIDER (H.) (dir.), *La gestion de conflits en Afrique. Un défi permanent*, Paris, OCDE, 1998, pp.11-31.
[74] LAGRANGE (M-A) et VIRCOULON (T), « Réflexion sur 17 ans de la présence onusienne en République Démocratique du Congo », op.cit., p.11.

être à la décharge de la MONUC et ont pu rendre sa tâche extraordinairement complexe[75] notamment l'immensité du territoire, un terrain favorable aux actions de guérillas pour lesquelles, les groupes armés sont actifs et bien inspirés. La porosité des frontières, la non coopération des États de la région en particulier le Rwanda, et l'incapacité de l'État congolais à étendre son autorité sur l'ensemble du territoire national, et à endiguer les pillages de ses ressources naturelles et la corruption endémique qui gangrène son administration. A côté de ces obstacles à l'affirmation de la MONUC, la mission a accompli des progrès importants dans le relèvement de la RDC et dans le renforcement de ses capacités en vue d'une paix durable. Cependant, l'évolution de son mandat démontre aussi que ces progrès bien que déterminants, ne sont pas suffisants pour ramener la paix et la sécurité durables dans le pays d'où la nécessité des adaptations institutionnelles et techniques pour atteindre les objectifs. La résurgence de nouveaux groupes armés et leur détermination à conduire des hostilités illustrent bien les limites de cette intégration. Sur le terrain, l'action des forces des Nations Unies manque des moyens principalement juridiques (mandat), logistiques précis et de volonté politique. En dépit des efforts d'harmonisation et de convergence, ils appliquent des règles d'engagement très variables et hétéroclites combinées à des difficultés de commandement politique et militaire des troupes[76]. Les antagonistes régionaux ont complexifié l'engagement de la force, entraînant surtout le manque de soumission de certains contingents au commandement onusien en raison de rivalités de leadership politique régional. Alors que les pakistanais et indiens sont tous deux déployés au Kivu, aucun ne veut se placer sous le commandement de l'autre pour faire face à la situation sécuritaire sur le terrain.

Au-delà des contraintes liées au processus DDR/DDRRR, la persistance de l'instabilité en RDC résulte du manque de moyens pour répondre aux besoins de protection et de stabilité.

Le mandat de la MONUC/MONUSCO repose sur une diversité des tâches et d'opérations. Celles-ci répondent plus à des urgences sécuritaires qu'à une stratégie coordonnée et bien pensée préalablement établie par les responsables de la Mission. Ce défaut de conception d'une opération adaptée aux besoins de la situation constitue cet état de stabilisation-enlisement dans lequel se trouve le mandat de la Mission. Le manque de clarté du mandat d'une opération de paix et l'insuffisance des moyens, d'informations et de coordination ont causé par le passé des situations d'inertie qui, après les pénibles expériences des années 1990 et les indications du

[75] PETIT (Y), « Nouvel horizon », les Casques bleus et des opérations de maintien de la paix de l'ONU : Quelques réflexions sur l'évolution et l'avenir du maintien de la paix », in l'homme dans la société internationale, mélanges en hommages au Professeur Paul TAVERNIER sous la coordination générale de Jean- François Akandji- Kombé, éd. Groupe Larcier, Bruylant Bruxelles 2013, pp. 295-327.

[76] Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009, §91.

Rapport Brahimi, n'auraient dû se reproduire. L'insuffisance des moyens a constitué la principale contrainte affectant les activités de la MONUC/MONUSCO[77]. Le rapport Brahimmi de 2000 en fait une recommandation majeure : *« des mandats réalistes et des moyens adéquats doivent être octroyés aux opérations pour éviter des échecs des années 1990 ».* Le budget annuel total pour les opérations de maintien de la paix en 2014-2015 était de 8, 46 milliards de dollars, représentant 0, 48% des dépenses militaires mondiales[78]. La MONUC, puis la MONUSCO n'ont pas échappé à cette carence symptomatique des opérations multidimensionnelles aux mandats ambitieux, et aux moyens financiers limités. La recommandation du rapport Brahimi selon laquelle aucune opération ne devrait être décidée sans engagement préalable de l'État hôte, en termes de coopération, ainsi que des États tiers, en termes de contributions n'a pas été suivie d'effet.

Ces limites matérielles sont accrues dans les territoires où l'eau courante, l'électricité, le réseau téléphonique, les routes sont rares. Dans la plupart des zones de l'Est de la RDC, les infrastructures de base sont presqu'inexistantes. Alors que le rayon géographique d'intervention des Casques bleus en cas d'exactions comme dans la zone de Walikale, faute de routes, dépend largement de ces hélicoptères dont le nombre est souvent réduit. En période de crise, ce manque d'hélicoptères est plus paralysant. Pour les contingents qui en ont, ils ont tendance à protéger leurs équipements et refusent de les utiliser davantage, préférant les abriter. Ainsi, lors de la prise de Goma en novembre 2012, certains contingents ont rapatrié leurs hélicoptères du Nord-Kivu au Sud-Kivu craignant pour leur sécurité. On sait que l'une des règles d'or du maintien de la paix est que le mandat devrait en principe correspondre aux ressources disponibles. Malheureusement, le décalage entre les moyens et les objectifs de la MONUSCO n'a jamais été aussi extrême en matière de protection des civils qu'en RDC[79].

L'impossibilité d'agir des OMP tient aux limites des moyens dont ils disposent, exposant le personnel onusien et la population à protéger aux risques importants. En 2008, le Secrétaire général de l'ONU constate l'incapacité des Casques bleus de la MONUC à empêcher l'avancée des troupes du CNDP de Laurent Nkunda à l'Est du Congo et les exactions contre la population[80]. Il se résout à demander le déploiement temporaire de la force européenne à l'instar

[77]HARDY (T), « L'Organisation des Nations Unies : l'éternel recommencement ? », in Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : acteurs, activités, défis, De Boeck, Bruxelles, 2009.
[78] ZERMATTEN (A), ONU face au manque des troupes : situation et perspectives, Thèse Université de Neuchâtel, Suisse, 22 juin 2015, pp. 117-120
[79] ZERMATTEN (A), ONU face au manque des troupes : situation et perspectives, Thèse Université de Neuchâtel, Suisse, 22 juin 2015, pp. 117-120
[80] NOVOSSELOFF(A) et SARTRE (P), « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », AFRI, 2006, pp.746-747.

de l'opération [81]. Cet exemple démontre que les Nations Unies restent tributaires de la coopération des États contributeurs, qui exercent une grande influence sur les capacités des forces de maintien de la paix à mettre en œuvre leur mandat[82].

Conclusion

L'ONU est passée d'une logique de maintien de la paix à une logique de consolidation de la paix par le développement éco-social, car son action est vitale, elle remplace l'Etat là où il est absent et évite l'effondrement social total dans les zones de crises. Force est de constater les acquis concrets qui existent, routes désenclavées, écoles reconstruites et autres réhabilitations. Ainsi, un véritable souci se poserait sur le retrait de la MONUSCO prorssible depuis 2023 à ce jour qui constitue un test pour l'Etat Congolais. En claire, pour un relèvement économique durable, l'ONU doit renforcer sur les capacités nationales et avec des projets d'investissement et humanitaires.

En définitive, l'ONU a stabilisé et soulagé la RDC, mais le vrai relèvement éco-social dépendra de la paix véritable, la volonté des acteurs locaux et internationaux, de la bonne gouvernance de la politique congolaise, car l'ONU aide mais elle ne remplace pas l'Etat.

[81] Lettre du Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon adressé au haut Représentant pour la politique étrangère de sécurité commune Javier Solana, en date du 4décembre 2008, demandant officiellement une intervention militaire européenne.in VIRCOULON (T), « Réformer le peace-making en République Démocratique du Congo. Quand les processus de paix deviennent des systèmes d'action internationaux », Notes de l'IFRI, février 2009, p.9. I

[82] Application des recommandations du Comité des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, A/64/573, 22décembre 2009, par. 39-40 ; Voir aussi, J.M.GUEHENNO, «Maintien de la paix : les nouveaux défis pour l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de sécurité »,politique étrangère, 2003, pp. 694-698, ; A. DUMOULIN, «Vers une armée permanente de l'Organisation des Nations Unies ? », in L'organisation des Nations Unies dans tous ses états, Bruxelles, Coll. GRIP-informations, 1995, pp. 116-122 ; J.TERCINET, «Les capacités de réaction rapide de l'organisation des Nations Unies », Guide du maintien de la paix 2006, 2005, pp. 63-79 ; même auteur, «L'aptitude des Nations Unies au déploiement rapide », Défense et sécurité internationale, , n°17, juillet 2006, pp.42-45.

VARIA

****

****

***

R.I.D.S.P, Numéro spécial – Août 2026
ISSN : 2790-4830
www.revueridsp.com

Cameroun-Tchad : la sécurité au centre du partenariat militaire

Cameroon-Chad: Security at the Heart of the Military Partnership

Par :

OUSMANOU ABDOU

Enseignant au Département de Sociologie

Université de Garoua (Cameroun)

abdou.ousmanou@yahoo.fr

Résumé :

Cette étude ambitionne d'analyser les effets de la coopération militaire entre le Cameroun et le Tchad victimes des menaces sécuritaires transfrontalières, avec un accent sur la problématique de Boko Haram. Depuis l'assassinat de son fondateur, Mohamed Yusuf, ces deux pays traversent une crise sécuritaire majeure qui met à mal leur stabilité respective. Attaques de villes et de villages frontaliers, embuscades contre les forces de défense et de sécurité, enlèvements : ces exactions se sont multipliées et entravent durablement le développement économique et social des deux nations.

De ce constat émerge le problème central de cette étude : celui de la matérialisation concrète de la coopération militaire entre le Cameroun et le Tchad face à la montée en puissance de ces menaces. Il se décline en une question principale : quel impact la coopération militaire Cameroun-Tchad produit-elle réellement sur la gestion de ces menaces sécuritaires transfrontalières ? Pour la réalisation de ce travail, nous avons fait recours aux sources orales, écrites et webographiques. Concernant l'analyse des données obtenues sur le terrain, nous avons utilisé une approche analytique et empirico-inductive. Ces données collectées ont permis d'évaluer l'efficacité des dispositifs et mécanismes de collaboration militaire mis en place notamment en termes de coordination des opérations, de renseignement et de sécurisation des espaces frontaliers communs. Celle-ci présente des défis politiques et stratégiques et dégage les perspectives nécessaires pour une belle coopération militaire afin de garantir la sécurité.

Mots-clés : Coopération militaire, Cameroun, Tchad, menaces sécuritaires, *Boko Haram*.

Abstract:

This study aims to analyze the effects of military cooperation between Cameroon and Chad both facing cross-border security threats with a particular focus on the Boko Haram issue. Since the assassination of the group's founder, Mohamed Yusuf, both countries have been grappling with a major security crisis that undermines their respective stability. Attacks on border towns and villages, ambushes targeting defense and security forces, and abductions such atrocities have proliferated, persistently hindering the economic and social development of both nations. From this situation arises the study's central problem: the practical implementation of military cooperation between Cameroon and Chad in the face of these escalating threats. This translates into a primary research question: what actual impact does Cameroon-Chad military cooperation have on the management of these cross-border security threats? To conduct this study, we drew upon oral, written, and web-based sources. For the analysis of data gathered in the field, we employed an analytical and empirical-inductive approach. The data collected made it possible to evaluate the effectiveness of the military collaboration arrangements and mechanisms implemented particularly regarding operational coordination, intelligence, and the securing of shared border areas. This process highlights political and strategic challenges while identifying the prospects needed for successful military cooperation to ensure security.

Keywords: Military cooperation, Cameroon, Chad, security threats, Boko Haram.

Introduction

L'insécurité de manière générale n'est pas un phénomène récent dans la région du bassin du lac Tchad. En effet, la crise sécuritaire a pris des proportions inquiétantes depuis quelques décennies dans les pays de la sous-région, comprenant le Cameroun, le Tchad, le Nigéria et le Niger. De l'époque précoloniale à la période postcoloniale en passant par la période coloniale, la situation de ces pays se caractérise par une recrudescence et un sentiment général d'insécurité. Conquêtes, assassinats, braquages, petites et grandes délinquances, vols à main-armée et enlèvements des personnes contre rançon font exploser les statistiques de la criminalité ordinaire.[1] Et depuis 2009, on note la présence des groupes terroristes *Boko Haram* qui sèment la terreur dans les villes et villages du Cameroun et du Tchad.[2]

Ainsi, la recherche des solutions à cette situation menaçante a renforcé la coopération militaire entre ces deux pays frontaliers qui partagent les mêmes objectifs avec une vision politique et économique divergente. Au regard des enjeux sécuritaires, le Cameroun et le Tchad ont compris la nécessité de travailler ensemble pour garantir la sécurité régionale. Cela se manifeste par l'intégration des mécanismes de coopération à travers la force multinationale mixte (FMM), pour apporter une solution durable contre les incursions des groupes terroristes dans la région.[3] Cette collaboration est importante pour faire face à ces menaces qui ne respectent pas les frontières géographiques.

De ce fait, on peut s'interroger sur l'efficacité de ces mécanismes de collaboration dans le renforcement de la sécurité dans la zone du bassin du lac Tchad, ou s'ils ont mis en évidence leurs failles et leurs incohérences lors de leur application. De plus, quels sont les éléments qui affectent l'efficacité de cette coopération et comment pourrait-on la renforcer afin de mieux répondre aux enjeux de sécurité ?

Pour mener à bien cette étude, nous avons fait recours à la méthode qualitative basée sur l'analyse documentaire et les entretiens semi-directifs. La recherche documentaire, comprend des publications universitaires et des rapports militaires. De plus, des interviews ont été menées avec des experts en sécurité régionale et des responsables des organisations de la société civile œuvrant dans les droits humains et militaires.

[1] Ahidjo Paul, 2009, « Insécurité et criminalité étrangère à Maroua », *Public administration & regional studies* 2nd *Year*, N°1 Galati university, University Press, ISSN 2065 1759, pp. 49-58.
[2] Ousmanou Abdou, 2025, « Insécurité transfrontalière et résilience socio-économique des éleveurs bovins dans le département de Logone et Chari et Mayo Sava (Extrême-Nord Cameroun) », Thèse de Doctorat *Ph.D* en Sociologie, Université de Maroua.
[3] Kouadio, Kouamé Adjoumani, 2017, « La Force Multinationale Mixte (FMM) de lutte contre Boko Haram : un essai de réponse régionale à une menace transnationale », *Revue de l'Espace Territoire et Sociétés* (RETES).

Dans le cadre de cette étude, nous avons entreprise d'analyser la dynamique sécuritaire et institutionnelle de la coopération camerouno-tchadienne en deux articulations majeures. La première partie identifie les menaces sécuritaires partagées et examine la structuration progressive des cadres juridiques et opérationnels du partenariat militaire Cameroun-Tchad. La seconde partie évalue les impacts concrets de cette synergie armée sur la stabilité régionale tout en soulevant les obstacles stratégiques et les perspectives d'action.

I. Genèse, cadres juridiques et typologie des menaces sécuritaires communes

Dans un contexte d'insécurité ambiante et complexe, le Cameroun et le Tchad pensent à la coopération militaire pour assoir un mécanisme d'intervention militaire efficace. Cette situation d'insécurité peut être comprise comme une menace interne, transnationale et géopolitique, exigeant la mise en place d'instruments juridiques solides et évolutifs.

I.1. Typologie des dynamiques d'insécurité transfrontalière

La rébellion est une source majeure d'insécurité pour le Cameroun et Tchad. Ces conflits internes, comme observés dans les zones anglophones du Cameroun, se présentent comme des menaces sécuritaires. Cette situation en cours depuis les années 2016 entre l'État du Cameroun et les séparatistes anglophones dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest a fait beaucoup de morts et de déplacés internes.[4] Cette insécurité, qui a une dimension interne, mais les répercussions sur la stabilité de la région, touche le Tchad voisin avec qui, il partage les frontières.[5]

Le Tchad, comme le Cameroun, a fait face à des mouvements de rébellions. Particulièrement, dans la zone du Darfour et des frontières avec la Libye, où des rebelles ont traversé pour entrer en guerre contre le gouvernement en place.[6] Ces groupes de rebelles, qui causent la stabilité interne du Tchad, influencent la collaboration militaire avec le Cameroun. Selon Fombélé Mathias :

> Les crises sécuritaires que vivent le Cameroun et le Tchad ne sont pas un problème purement interne, elles ont des ramifications régionales évidentes. Chaque vague de déplacés vers les zones frontalières redistribue les tensions sur les territoires déjà fragiles. C'est pourquoi nos deux armées ont dû intégrer des échanges de renseignement comme propriété dans les accords de coopération.[7]

[4] Mbah, Emmanuel Mebit, 2019, *Environment and Identity Politics in Colonial Africa: Fulani Pastoralism, Land Tenure, and Farmer-Dier Conflicts in the British Southern Cameroons*. New York: Routledge. (Note : Bien que cet ouvrage traite du foncier, Mbah a également publié de nombreux articles récents sur l'impact de la crise sécuritaire sur les structures sociales). Et International Crisis Group, 2022, *The Crisis in Cameroon's Anglophone Regions*. Africa Report N°307, Brussels : International Crisis Group.

[5] Saïbou, Issa, 2021, *Les frontières du Cameroun : Défis sécuritaires et enjeux de développement*, Paris : Le Harmattan, (Expert incontournable pour les dynamiques entre le Cameroun, le Tchad et le Nigeria).

[6] Marielle Debos, 2016, *Living by the Gun in Chad: Combatants, Impunity and State Formation*. London: Zed Books ou Le métier des armes au Tchad : *Le gouvernement de l'entre-guerres*, Karthala

[7] Entretien avec Fombélé Mathias, Kousséri, 05 décembre 2025.

Les crises sécuritaires dans les pays frontaliers, comme le Nigeria avec le Cameroun, la Libye et le Soudan avec le Tchad, présentent des impacts directs sur la stabilité du Cameroun et du Tchad. Ainsi, le trouble politique au Soudan, la crise libyenne et au Nigeria entraînent des déplacements des populations réfugiées vers les pays voisins.[8] De plus, ces différentes crises affectent les pays d'accueil et remettent en cause leurs stabilités avec des attaques contre les populations. C'est le cas de la crise libyenne qui a particulièrement impacté sur le Tchad avec la création des groupes armés qui ont voulu renverser le gouvernement tchadien. Bien qu'éloigné de la Libye, mais les effets de cette crise ont été ressentis à travers les flux de combattants étrangers opérant dans le Sahel.[9]

De plus, la menace sécuritaire dans le bassin du lac Tchad est un problème majeur pour le Cameroun et le Tchad. La région traverse des situations sécuritaires sans précédent, alimentées par la succession des crises sociopolitiques et de la présence des terroristes. Le lac Tchad, au centre des quatre pays, est un point stratégique pour les groupes terroristes à l'instar de *Boko Haram.* La faible collaboration entre les frontaliers a retardé une réponse coordonnée à ces situations sécuritaires menaçantes.[10] Pour Éric Zidibé :

> Nous ne pouvons pas sécuriser notre frontière nord sans tenir compte de ce qui se joue au Soudan et en Libye. Ces crises produisent des combattants mobiles qui n'ont pas de loyauté fixe et se déplacent selon les opportunités. Cette réalité nous a obligés à repenser notre posture de défense dans une logique régionale plutôt que strictement nationale, ce qui a rapproché mécaniquement notre coopération avec le Cameroun.[11]

Autre problème à relever est les conflits géopolitiques causés par les rivalités entre les puissances régionales. La guerre pour l'influence politique et militaire entre les pays de la région du Lac Tchad, les conflits d'intérêt entre les grandes puissances comme la France, les États-Unis et la Chine rendent complexe la coopération entre les pays de la sous-région.[12] Il faut souligner aussi que la faible solidarité systémique et la divergence de vision politique constituent un frein pour une réponse globale à la menace sécuritaire.[13]

Depuis quelques années le terrorisme transnational est l'un des défis sécuritaires qui préoccupent le Cameroun et le Tchad. La porosité au niveau des frontières dans la région d'Afrique centrale favorise les incursions des groupes armés entre les pays. Ces insécurités au niveau des frontières sont des différentes formes à savoir : le terrorisme, les trafics d'armes et

[8] Guevara, Béatrice, 2018, *Impact of Regional Instability on Forced Migration in Central Africa*.
[9] Kouadio, Kouamé Adjoumani, 2020, *Menaces transfrontalières et défis de la sécurité collective dans l'espace sahélo-saharien*.
[10] Olivier J. Walther, 2021, *Conflict Networks in North and West Africa*, West African Studies, Paris : OECD Publishing.
11 Entretien avec Éric Zidibé, Ndjamena, 09 décembre 2025.
[12] Hoffmann, Kasper, 2020, *Ethnogovernmentality: The Politics of Territory, Rights and Resistance in Africa.* Cambridge University Press.
[13] Smith, Stephen, 2021, *L'Afrique en 100 questions : 2,5 milliards de voisins en 2050*. Paris : Tallandier.

d'êtres humains, qui profitent de la faible surveillance militaires des Etats pour semer la désolation. En effet, ces groupes armés assiègent les villages, forêts et lacs au niveau des frontières pour faire une base afin de mener leurs opérations contre les forces de défense et de sécurité[14].

Ainsi, la coopération militaire entre le Cameroun et le Tchad est un mécanisme d'intervention conjointe dans le but d'apporter une solution aux attaques des groupes armés dans la région. Cependant, ces interventions militaires rencontrent des difficultés liées à l'insuffisance des ressources et les défis logistiques.[15] C'est pour quoi Tchombé Ibrahim, Sous-préfet de Logone Birni témoins par ces propos :

> Boko Haram exploite systématiquement les failles de nos dispositifs : une piste non surveillée, une île du lac mal cartographiée, un poste frontalier sous-effectif. Sans coordination permanente avec nos homologues tchadiens, ces failles resteraient exploitées indéfiniment, car aucune armée seule ne peut couvrir l'ensemble du bassin. C'est cette contrainte opérationnelle, plus que la seule volonté diplomatique, qui a rendu la coopération militaire incontournable.[16]

I.2. L'évolution des instruments juridiques et des mécanismes institutionnels

L'histoire de la collaboration militaire entre le Cameroun et le Tchad s'inscrit dans la volonté de la coopération renforcée pour apporter une réponse aux situations sécuritaires communes. Cette situation, d'abord d'ordre régional, a évolué avec le temps en situation sécuritaire transnationale, notamment avec les exactions de groupes *Boko Haram* qui ont plus de l'ampleur au niveau des frontières entre le Cameroun et le Tchad. La collaboration militaire entre ces deux pays voisins a été faite par des considérations stratégiques et des impératifs de la sécurité régionale, sanctionnée par des accords bilatéraux, des mécanismes institutionnels et des opérations concrètes sur le terrain.

Bien avant la situation sécuritaire menaçante, le Cameroun et le Tchad, en plus d'être des pays voisins partageant les mêmes corridors, ont établi aussi des coopérations militaires qui sont moins intenses et plus ponctuelles. Leur collaboration date des années 1960 avec la période des indépendances et le contexte des tensions régionales, notamment celui de Libye et les incursions des groupes armés. Ces deux nations ont vu naître une collaboration militaire, un levier pour garantir la sécurité nationale commune.[17] Au préalable, cette relation se portait principalement sur des coopérations de défense bilatérales, avec pour ambition de prévenir les

[14] Tibi, Kevin, 2020, *Terrorisme et défis sécuritaires en Afrique subsaharienne : Entre vulnérabilités étatiques et résiliences communautaires*. Paris : Éditions L'Harmattan.
[15] Ndiaye, Boubacar, 2019, *The Challenge of Military Cooperation in Africa: Logistics, Funding and Sovereignty.* African Security Studies, Vol. 28, No. 3-4. Routledge.
[16] Entretien avec Tchombé Ibrahim, Logone Birni, 14 janvier 2026.
[17] Olivier J. Walther, 2016, *Social Network Analysis and Informal Trade in West Africa*. West African Studies, OECD Publishing.

invasions des groupes armés libyens et d'intensifier la surveillance des frontières communes de la région du lac Tchad.

Toutefois, cette collaboration est restée discrète et était bornée à des communications et consultations militaires régulières. Les engagements bilatéraux, bien qu'existant, n'étaient pas formalisés juridiquement, avec une faible structuration de mécanismes de coopération à cause du climat politique tendu et des inquiétudes sécuritaires nationales qui rendaient les accords formels difficiles.[18]

Malgré les engagements informels de collaboration militaire entre les deux pays dans les années d'indépendance, des coopérations bilatérales ont été marquées par des signatures entre le Cameroun et le Tchad en réponse à des crises sécuritaires ponctuelles. Ces engagements de coopération visaient principalement la défense et la surveillance sécuritaire aux corridors frontaliers communs. Parmi les accords signés, on peut parler de l'accord de 1972 entre le Cameroun et le Tchad qui prenait en compte la prévention de toute ingérence libyenne et à préserver la sécurité dans la région du lac Tchad. Cette collaboration de défense engage les deux pays à s'entre aider mutuellement en situation d'attaques extérieures et la collaboration dans le renseignement militaire.[19] Cependant, cette collaboration est restée dormante à cause des affaires internes et de la faible relation diplomatique entre les deux nations sœurs. Abdoul-Aziz Oumarou, chercheur en relations internationales pense :

> Les premiers accords des années 1970 étaient surtout symboliques et répondaient à une menace précise, l'ingérence libyenne, plutôt qu'à une vision globale de sécurité partagée. Ils ne prévoyaient ni mécanisme de suivi ni budget dédié, ce qui explique qu'ils soient restés largement dormants pendant plusieurs décennies. Ce n'est que face à la montée de Boko Haram que cette base juridique ancienne a été réactivée et véritablement opérationnalisée.[20]

La collaboration militaire entre le Cameroun et le Tchad s'est fondamentalement renforcée dans les années 2000 avec l'engagement de mécanismes formels et d'accords juridiques francs. L'une des empreintes majeures a été la signature, en 2021, d'un accord de défense mutuelle qui engage les deux pays à s'entraider en situation d'insécurité. Une autre étape décisive a été la redynamisation de la Force Multinationale Mixte (FMM) en 2014, regroupant le Cameroun, le Tchad, le Nigeria et le Niger. Ibrahim Djagara note à ce sujet :

> La création de la Force Multinationale Mixte a permis de passer d'une logique de coopération bilatérale ponctuelle à un commandement conjoint permanent. Cela signifie que les décisions opérationnelles ne dépendent plus uniquement de la bonne

[18] Tchoupie, André, 2017, *État, sécurité et politiques de défense en Afrique centrale.* Paris : L'Harmattan.

[19] Ndiaye, Boubacar, 2019, *The Challenge of Military Cooperation in Africa: Logistics, Funding and Sovereignty.* African Security Studies, Vol. 28, No. 3-4. Routledge.

[20] Entretien avec Abdoul-Aziz Oumarou, Maroua, 10 juillet 2026.

> volonté politique de chaque capitale, mais d'un protocole institutionnalisé. C'est ce basculement institutionnel qui a donné à la coopération sa capacité à durer dans le temps.[21]

Lors d'une crise transnationale, les institutions régionales jouent un rôle important dans le cadre de la collaboration militaire entre les pays. À l'instar de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), qui est un acteur clé dans les activités de coordination des efforts de sécurité. A vu le jour en 1964, la CBLT a pour mission régalienne la promotion de la coopération entre les pays du lac Tchad et la gestion des ressources en eau, mais avec le temps, a élargi ses champs d'activités dans la sécurité régionale. La CBLT privilégie aussi la mise en place de la Force Multinationale Mixte (FMM) et coordonne le suivi dans la mise en œuvre des actions de sécurité dans la région.[22]

La mise en place de la FMM, au-delà de l'engagement militaire, relève également d'une plus grande dimension diplomatique, de temps plus que ces pays sont coordonnés sous une forme institutionnelle de coopération interétatique. Cette force a facilité la structuration de la coopération entre le Cameroun et le Tchad, tout en élargissant ses interventions au niveau régional. La collaboration politique et militaire entre ces deux pays dans des opérations conjointes a renforcé davantage leur relation diplomatique sur des bases légales et solides. Selon Abdouraman Sali :

> Le protocole d'accord de la FMM nous oblige à partager le renseignement en temps réel avec nos partenaires tchadiens, nigérians et nigériens. Concrètement, cela veut dire qu'une information captée sur le terrain camerounais peut désormais orienter une opération tchadienne dans les heures qui suivent. Cette réactivité change complètement la donne face à un adversaire mobile comme Boko Haram.[23]

I.3. Modalités et manifestations opérationnelles du partenariat bilatéral

La collaboration militaire entre le Cameroun et le Tchad est accès sur le partage du renseignement et la formation conjointe de leurs forces armées. Dans les interventions armées contre les terroristes, le renforcement des capacités des forces spéciales des deux nations a été un cheval de bataille de leur collaboration. Ces activités de formation ont pour la plupart eu lieu dans des bases communes, où l'ensemble des soldats camerounais et tchadiens bénéficient de cette formation sur des stratégies et techniques de lutte contre les groupes terroristes et la coordination des opérations interarmées.[24] Il faut noter aussi que l'échange des informations entre les forces armées de ces deux pays a été un élément important dans la coordination des

[21] Entretien avec Ibrahim Djagara, Maroua, 04 mai 2026
[22] Tchoupie, André, 2017, *État, sécurité et politiques de défense en Afrique centrale.* Paris : L'Harmattan
[23] Entretien avec Abdouraman Sali, Waza, 15 janvier 2026.
[24] Mahamat Abba Zagoug, 2020, *Les défis de la coopération sécuritaire dans le bassin du lac Tchad : entre enjeux nationaux et impératifs régionaux.* [Communication scientifique/Rapport de recherche]. N'Djamena, Tchad.

opérations contre les groupes terroristes qui sèment le trouble le long de la frontière commune. Ces deux pays victimes des attaques terroristes ont élaboré des mécanismes de communication et des renseignements pour veiller sur les mouvements des terroristes sur toute l'étendue des frontières communes. Les recoupes d'informations militaires entre ces deux pays voisins ont facilité la surveillance et les repaires stratégiques des groupes armés afin de planifier les opérations militaires efficaces. C'est ce qui explique Salahaddine Oumarou, chercheur en paix et sécurité, sur les patrouilles conjointes :

> Les patrouilles mixtes le long de la frontière ont considérablement réduit nos délais de réaction face aux incursions signalées. Ce qui prenait auparavant plusieurs heures de coordination diplomatique se règle désormais directement entre unités, par radio. Cette fluidité opérationnelle est sans doute l'un des acquis les plus concrets de la coopération militaire entre les deux pays. Il faut saluer l'évolution technologique.[25]

Ainsi, l'une des actions les plus visibles dans la collaboration militaire est celle des interventions conjointes entre les soldats camerounais et tchadiens menées contre Boko Haram en 2015. Dès lors, ces interventions se présentent comme un modèle de collaboration militaire efficace dans la région du lac Tchad.[26] En effet, un bon nombre des opérations militaires couplées ont été rendues possibles grâce à une coopération bilatérale forte sous financement régional et international.

En plus des opérations militaires conjointes, la coordination politique de filtrage des personnes et des informations (sécurité) au niveau des frontières communes est un autre domaine de collaboration important. En effet, le Cameroun et le Tchad, à cause de leurs frontières immenses et parfois poreuses, ont élaboré un mécanisme de sécurité commun pour renforcer la surveillance afin de limiter l'infiltration des terroristes. Ce mécanisme engage aussi des patrouilles conjointes. Tous ces efforts conjugués ont permis de diminuer les attaques terroristes et rassuré les populations vivant au niveau des frontières.[27]

En conclusion, la collaboration militaire entre le Cameroun et le Tchad est rendue possible grâce au long processus et progressif des accords de défenses informels vers des dispositifs plus structurés et institutionnalisés. Cette collaboration est rendue dynamique par la recrudescence des menaces sécuritaires communes des terroristes. La mise en place des jalons légaux, l'engagement régional et la conduite des opérations conjointes ont rendu possible aux soldats de ces deux pays de rebondir efficacement aux défis sécuritaires.

[25] Entretien avec Salahaddine Oumarou, Maroua, 17 juin 2026.
[26] Tchoupie, André, 2017, *État, sécurité et politiques de défense en Afrique centrale.* Paris : L'Harmattan
[27] Smith, Stephen, 2021, *L'Afrique en 100 questions : 2,5 milliards de voisins en 2050*. Paris : Tallandier.

II. Évaluation des impacts, contraintes stratégiques et perspectives de la coopération

Si la synergie militaire entre le Cameroun et le Tchad s'est révélée déterminante pour contrer le péril terroriste, son bilan opérationnel et territorial s'accompagne d'obstacles structurels significatifs. Une contextualisation au regard d'autres modèles régionaux permet d'en apprécier la portée et d'en dégager des perspectives de consolidation.

II.1. Retombées opérationnelles et impact sur la stabilisation sous régionale

Le partenariat militaire entre le Cameroun et le Tchad améliore leur performance opérationnelle en raison du partage des ressources et des infrastructures. Cette collaboration favorise l'efficience des opérations tout en perfectionnant les coûts logistiques. L'intégration s'articule autour de bases communes, de centres de formation interarmées et du partage d'équipements. Notamment, les forces spéciales des deux nations coordonnent leurs opérations dans la zone du Lac Tchad en utilisant des installations de renseignement frontalières partagées.[28]

L'intervention dans la zone complexe du lac Tchad a nécessité l'élaboration d'un dispositif logistique bilatéral. La mutualisation des infrastructures de communication et de transport a constitué le socle d'une réponse plus agile face à la crise.[29] Cette synergie mise en place a favorisé une réactivité de terrain inédite, améliorant de façon significative le rendement des opérations tant de sécurité que d'assistance civile.

La coopération militaire camerouno-tchadienne constitue un pilier de la stabilité régionale. L'intégration des unités au sein de la Force Multinationale Mixte (FMM) matérialise cette alliance contre le groupe terroriste Boko Haram. En 2015, l'opération « Clean Sweep » a permis de déloger les combattants de leurs enclaves lacustres grâce à l'application de protocoles tactiques synchronisés.[30] Les données issues de ces engagements interarmées confirment que la réponse aux menaces mobiles dépend de la capacité d'intégration des armées nationales et de la réduction des délais d'intervention. Ces interventions interarmées valident l'hypothèse selon laquelle l'intégration des forces transfrontalières et la célérité d'exécution procurent un avantage décisif face à un adversaire asymétrique caractérisé par sa mobilité constante. Selon Bokit Souleyman :

> Former ensemble, camerounais et tchadiens, nous permet d'harmoniser nos façons de réagir sur le terrain avant même le déclenchement d'une opération. En situation réelle, il n'y a plus le temps d'improviser une coordination entre deux cultures militaires différentes. C'est pourquoi nous avons progressivement standardisé nos procédures

[28] Mahamat Abba Zagoug, 2020, *Les défis de la coopération sécuritaire dans le bassin du lac Tchad : entre enjeux nationaux et impératifs régionaux.* [Communication scientifique/Rapport de recherche]. N'Djamena, Tchad.
[29] Amnesty International, 2017, *Cameroon: Right cause, wrong means: Human rights violated and justice denied in Cameroon's fight against Boko Haram*. London: Amnesty International Ltd.
[30] Tchoupie, André, 2017, *État, sécurité et politiques de défense en Afrique centrale.* Paris : L'Harmattan.

> d'engagement communes, ce qui réduit les erreurs de communication en opération conjointe.[31]

Ainsi, on observe aujourd'hui une décrue de la menace terroriste dans la région du lac Tchad, fruit d'une riposte militaire plus cohérente. En couplant l'exécution de frappes simultanées à une mise en commun optimisée du renseignement, les forces armées ont porté un coup d'arrêt aux capacités logistiques de Boko Haram et de l'ISWAP.[32] Ce mode d'action intégré a été le vecteur d'une marginalisation effective de ces factions dans ce carrefour géostratégique majeur

L'association des ressources militaires entre Yaoundé et N'Djamena a contribué à une stabilisation durable du bassin du lac Tchad, malgré la présence constante de conflits hybrides dans le contexte actuel. Ces pays voisins, vivent des situations des rébellions et des instabilités croissantes dues aux groupes terroristes. L'assistance mutuelle de ces nations de la sous-région dans le développement de leurs forces militaires a contribué à diminuer les attaques des groupes armés non étatiques, entraînant par conséquent une plus grande stabilité dans cette région stratégique. A l'exemple de la Force Multinationale Mixte (FMM), qui prend en compte l'armée nigériane, nigérienne, tchadienne et camerounaise a permis de mettre en place une force unie contre les menaces transnationales, concourant à la réduction des attaques des groupes terroristes dans le Bassin du Lac Tchad.[33]

Les résultats de cette coopération sur la stabilité et la paix dans les pays de la sous-région sont aussi appréciés dans plusieurs villes et villages libérés et sécurisés entre les mains des groupes terroristes, facilitant ainsi aux autorités locales et aux acteurs humanitaires d'acheminer de l'aide aux personnes affectés par la situation sécuritaires.[34] Ainsi, l'un des résultats majeurs des interventions a été la reconquête des îles du lac Tchad, où les forces militaires du Cameroun et du Tchad ont conduit des actions marquantes pour détruire les repaires des groupes terroristes et garantir la sûreté dans cette zone, aidant de ce fait le rétablissement progressif des Personnes Déplacées Internes (PDI). Nathalie Rénette Epalley, par ailleurs, *Senior Protection assistant* au HCR, déclare que :

> Depuis que certaines îles ont été reprises aux groupes armés, nous observons un retour progressif des familles pour cultiver leurs terres. C'est un signe concret que la sécurité regagne du terrain, mais ce retour reste fragile et dépend du maintien d'une présence

[31] Entretien avec Bokit Souleyman, Ndjamena, 09 décembre 2025.
[32] Kouadio, Kouamé Adjoumani, 2020, Menaces transfrontalières et défis de la sécurité collective dans l'espace sahélo-saharien.
[33] Amnesty International, 2017, *Cameroon: Right cause, wrong means: Human rights violated and justice denied in Cameroon's fight against Boko Haram*. London: Amnesty International Ltd.
[34] Ndiaye, Boubacar, 2019, *The Challenge of Military Cooperation in Africa: Logistics, Funding and Sovereignty.* African Security Studies, Vol. 28, No. 3-4. Routledge.

militaire visible. Sans cette garantie, beaucoup de déplacés préfèrent encore attendre avant de rentrer définitivement.[35]

Les interventions militaires unifiées entre ces deux pays voisin, le Cameroun et le Tchad ont également renforcé leurs accords diplomatiques. La réponse dans la lutte contre le groupe Boko Haram et les autres bandes armées a permis de rapprocher davantage les deux pays frères dans la sécurisation de leurs frontières et a aussi renforcé les relations avec le Nigéria et le Niger dans la coopération diplomatique militaire. Ainsi, cette collaboration stratégique a favorisé la mise en place d'une plateforme régionale unie pour vaincre les menaces terroristes communes.

De plus, l'engagement de ces deux Etats voisins, le Cameroun et le Tchad à des mécanismes pour la stabilité régionale comme la Force Multinationale Mixte (FMM) et la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) a beaucoup participé au renforcement des relations bilatérales, mais également a contribué à la consolidation de la paix et la sécurité dans toute la zone. Ces mécanismes ont facilités la création des canaux de communication sécurisés et de renforcer le travail d'équipe dans la sous-région, facilitant la mise en place d'une stratégie commune dans la gestion des conflits transnationaux.

II.2. Analyse comparative avec d'autres coopérations militaires régionales

Pour mieux contextualiser la portée et l'originalité du partenariat Cameroun-Tchad, il est pertinent d'effectuer une analyse comparative avec d'autres mécanismes de coopération militaire bilatérale ou multilatérale observés sur le continent africain, notamment les alliances Niger-Nigeria et Tchad-Soudan.

Cadre de Coopération	Mécanismes et Structures	Points Forts	Limites et Contraintes
Cameroun - Tchad (Bassin du Lac Tchad)	Accords bilatéraux (2021), intégration FMM, patrouilles mixtes, droit de poursuite.	Haute réactivité opérationnelle, fort partage de renseignements, complémentarité tactique.	Divergences de priorités nationales (NOSO au Cameroun, Sahel/Libye au Tchad), dépendance aux financements extérieurs.
Niger - Nigeria (Frontière Sud-Niger / Nord-Nigeria)	Patrouilles conjointes transfrontalières, intégration aux secteurs 3 et 4 de la FMM.	Proximité culturelle des troupes, surveillance partagée des corridors de contrebande.	Méfiance politique institutionnelle historique, asymétrie de moyens logistiques entre les deux armées.
Tchad - Soudan (Force Mixte Tchad-Soudan - FMTS)	Force mixte paritaire déployée le long de la frontière du Darfour depuis 2010.	Excellente pacification des rébellions transfrontalières, patrouilles conjointes autonomes.	Fragilisation extrême liée aux instabilités politiques internes et aux récents conflits civils au Soudan.

Source : *Amnesty International, 2017*

[35] Entretien avec Nathalie Renette Epalley, Maroua, 30 juillet 2026.

Il ressort de cette comparaison que le partenariat Cameroun-Tchad bénéficie d'un niveau d'intégration tactique élevé au sein de la FMM, évitant les blocages d'asymétrie doctrinale souvent constatés dans l'axe Niger-Nigeria. Toutefois, comme la Force Mixte Tchad-Soudan, la pérennité du modèle camerouno-tchadien reste vulnérable aux secousses politiques internes et aux réorientations stratégiques de chaque État.

II.3. Obstacles structurels, défis logistiques et divergences d'agendas

Bien que les interventions de l'armée unifiée entre le Cameroun et le Tchad aient produit des résultats importants dans la lutte contre le terrorisme dans la région du bassin du lac Tchad, des insuffisances ont été relevées au niveau politique et stratégique. Ces visions divergentes sont souvent liées aux priorités nationales de chaque pays et à la manière dont les situations sécuritaires sont analysées. Cette situation peut être expliquée par l'exemple suivant : le Cameroun, qui est directement confronté aux incursions de Boko Haram dans la région de l'Extrême-Nord et les conflits de Nord-Ouest et Sud-Ouest (NOSO), met un accent particulier sur la sécurité intérieure. Par contre, le Tchad, qui joue un rôle central dans la sécurisation régionale, a un engagement plus large qui inclut aussi la gestion des crises internes (les mouvements rebelles et l'instabilité dans la région du Sahel).[36] Ces visions différentes peuvent parfois fragiliser la coordination fluide des interventions militaires, sur tout dans la prise des décisions stratégiques. C'est ce qu'observe Salahaddine Oumarou, en témoignant, que :

> Les différentes priorités entre le Cameroun et le Tchad, compliquent parfois l'arbitrage des moyens communs, chaque état-major cherchant à préserver ses propres capacités pour ses urgences nationales. Tant que ces agendas ne seront pas mieux harmonisés au sommet politique, la coordination opérationnelle continuera de se heurter à ce plafond stratégique.[37]

L'insuffisance dans la coordination relevée entre l'armée camerounaise et tchadienne présente un obstacle aux collaborations interarmées optimales. Ainsi, quelques incohérences ont été observées à savoir : la différence dans la formation, les méthodes et cultures stratégiques militaires entre les deux forces peuvent contraindre l'efficacité des interventions conjointes. C'est le cas des modes de communication et les technologies utilisées par les différents pays peuvent aussi parfois entraîner des retards ou des erreurs dans la planification des interventions armées, compromettant ainsi leur efficacité sur le terrain.

De plus, les limitations dans les logistiques et les financements soulignées présentent une autre difficulté majeure dans les interventions militaires unifiées et efficaces. Certes que les Etats ont élaboré des mécanismes d'appui au logistique commun, les moyens matériels et

[36] Ndiaye, Boubacar, 2019, *The Challenge of Military Cooperation in Africa: Logistics, Funding and Sovereignty.* African Security Studies, Vol. 28, No. 3-4. Routledge.
[37] Entretien avec Salahaddine Oumarou, Maroua, 17 juin 2026.

financiers restent insuffisants à cause des coûts élevés des interventions militaires à longue période dans un environnement difficile comme celui du bassin du lac Tchad.[38] Ces problèmes entrainent souvent des retards dans la réalisation de certaines interventions militaires, comme le déploiement de troupes et les opérations aériennes.

Conclusion

En définitive, la coopération militaire entre le Cameroun et le Tchad constitue désormais le pivot sécuritaire face à l'instabilité du bassin du lac Tchad. Si l'institutionnalisation des mécanismes de défense a permis de contenir la menace terroriste, l'efficacité à long terme de cette alliance reste tributaire d'une harmonisation structurelle. Toutefois, pour transformer cet essai, les deux pays doivent lever les freins opérationnels : manque de fluidité du commandement, cultures tactiques différentes et poids des enjeux de politique intérieure. L'enjeu futur est clair : passer d'une réaction de crise à une force proactive. Cela exige une indépendance financière renforcée ainsi qu'une harmonisation des doctrines militaires, conditions sine qua non d'une stabilité régionale pérenne.

Pour dépasser ces obstacles, plusieurs recommandations stratégiques et opérationnelles s'imposent, il faut :

1. Instituer un état-major bilatéral permanent unifié pour éliminer les retards administratifs lors du déclenchement du droit de poursuite transfrontalier.
2. Créer un fonds d'affectation spéciale alimenté par les contributions budgétaires directes des deux États afin de réduire la dépendance vis-à-vis des bailleurs internationaux pour les opérations de la FMM.
3. Accompagner la présence militaire par des projets de reconstruction socio-économique, de réinsertion des anciens associés de Boko Haram et de développement des infrastructures transfrontalières.
4. Mutualiser l'usage de drones de reconnaissance et de systèmes d'imagerie satellite pour cartographier en temps réel les mouvements insurgés dans les îles inaccessibles du lac Tchad.

[38] Mahamat Abba Zagoug, 2020, *Les défis de la coopération sécuritaire dans le bassin du lac Tchad : entre enjeux nationaux et impératifs régionaux.* [Communication scientifique/Rapport de recherche]. N'Djamena, Tchad.

Sources et références bibliographiques

Sources orales

N°	Noms et prénoms	Genre	Fonction	Date et lieu d'entretien
1	Abdoul-Aziz Oumarou	M	Chercheur en relations internationales	Maroua, 10 juillet 2026
2	Abdouraman Sali	M	Officier Supérieur camerounais	Waza, 15 janvier 2026
3	Bokit Souleyman	M	Officier Supérieur tchadien	Ndjamena, 09 décembre 2025
4	Éric Zidibé	M	Officier tchadien	Ndjamena, 09 décembre 2025
5	Fombélé Mathias	M	Préfet	Kousseri, 05 décembre 2025
6	Ibrahim Djagara	M	Membre de la CBLT	Maroua, 04 mai 2026
7	Nathalie Renette Epalley,	F	*Senior Protection assistant* au HCR	Maroua, 30 juillet 2026
9	Salahaddine Oumarou	M	Enseignant Chercheur en Paix et Sécurité	Maroua, 17 juin 2026
10	Tchombé Ibrahim	M	Sous-Préfet	Logone Birni, 14 janvier 2026

Références bibliographiques

Ahidjo Paul, 2009, « Insécurité et criminalité étrangère à Maroua », *Public administration & regional studies* 2nd *Year*, N°1 Galati university, University Press, ISSN 2065 1759, pp. 49-58.

Amnesty International, 2017, *Cameroon: Right cause, wrong means: Human rights violated and justice denied in Cameroon's fight against Boko Haram*. London: Amnesty International Ltd.

Guevara, Béatrice, 2018, *Impact of Regional Instability on Forced Migration in Central Africa*.

Hoffmann, Kasper, 2020, *Ethnogovernmentality: The Politics of Territory, Rights and Resistance in Africa*. Cambridge University Press.

International Crisis Group, 2022, *The Crisis in Cameroon's Anglophone Regions*. Africa Report N°307. Brussels: International Crisis Group.

Kouadio, Kouamé Adjoumani, 2017, *La Force Multinationale Mixte (FMM) de lutte contre Boko Haram : un essai de réponse régionale à une menace transnationale*. Revue de l'Espace Territoire et Sociétés (RETES).

Kouadio, Kouamé Adjoumani, 2020, *Menaces transfrontalières et défis de la sécurité collective dans l'espace sahélo-saharien*.

Mahamat Abba Zagoug, 2020**,** *Les défis de la coopération sécuritaire dans le bassin du lac Tchad : entre enjeux nationaux et impératifs régionaux*. [Communication scientifique/Rapport de recherche]. N'Djamena, Tchad.

Marielle Debos, 2016, *Living by the Gun in Chad: Combatants, Impunity and State Formation*. London: Zed Books ou *Le métier des armes au Tchad : Le gouvernement de l'entre-guerres*, Karthala

Mbah, Emmanuel Mebit, 2019, *Environment and Identity Politics in Colonial Africa: Fulani Pastoralism, Land Tenure, and Farmer-Dier Conflicts in the British Southern Cameroons*. New York: Routledge. (Note : Bien que cet ouvrage traite du foncier, Mbah a également publié de nombreux articles récents sur l'impact de la crise sécuritaire sur les structures sociales).

Ndiaye, Boubacar, 2019, *The Challenge of Military Cooperation in Africa: Logistics, Funding and Sovereignty*. African Security Studies, Vol. 28, No. 3-4. Routledge.

Olivier J. Walther, 2016, *Social Network Analysis and Informal Trade in West Africa*. West African Studies, OECD Publishing.

Olivier J. Walther, 2021, *Conflict Networks in North and West Africa*, West African Studies, Paris : OECD Publishing.

Ousmanou Abdou, 2025, « Insécurité transfrontalière et résilience socio-économique des éleveurs bovins dans le département de Logone et Chari et Mayo Sava (Extrême-Nord Cameroun) », Thèse de Doctorat *Ph.D,* en Sociologie, Université de Maroua.

Saïbou, Issa, 2021, *Les frontières du Cameroun : Défis sécuritaires et enjeux de développement*. Paris : L'Harmattan. (Expert incontournable pour les dynamiques entre le Cameroun, le Tchad et le Nigeria).

Smith, Stephen, 2021, *L'Afrique en 100 questions : 2,5 milliards de voisins en 2050*. Paris : Tallandier.

Tchoupie, André, 2017, *État, sécurité et politiques de défense en Afrique centrale*. Paris : L'Harmattan

Tibi, Kevin, 2020, *Terrorisme et défis sécuritaires en Afrique subsaharienne : Entre vulnérabilités étatiques et résiliences communautaires*. Paris : Éditions L'Harmattan.

R.I.D.S.P

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Une revue mensuelle dédiée à la recherche approfondie



© RIDSP, 2026.
Tous droits réservés.