



# REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

**International Journal of Law and Political Science**

**ISSN : 2790 - 4830**

**R.I.D.S.P, Vol. 3, N°2 – Février 2023**



**COMITE SCIENTIFIQUE**

**Pr Victor – Emmanuel BOKALLI**

*Agrégé des Facultés de Droit, Professeur, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr. Najet BRAHMI**

*Professeur, Université de Tunis El Manar ;*

**Pr Athanase FOKO**

*Professeur, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr. Loth Pierre DIWOUTA AYISSI**

*Maître de Conférences, Université de Yaoundé II ;*

**Pr. Thomas CLAY**

*Agrégé des Facultés de Droit, Professeur à l'école de droit de la Sorbonne, (Université Paris I),  
Avocat au barreau de Paris ;*

**Pr. MOKTAR ADAMOU**

*Agrégé des Facultés de Droit, Université de Parakou ;*

**Pr Maturin NNA**

*Professeur, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr. Marie-Colette KAMWE MOUAFFO**

*Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr. Jean Pierre CLAVIER**

*Professeur, Université de Nantes ;*

**Pr. Guy Florent ATANGANA MVOGO**

*Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr. Victorine KAMGOUI KUITCHE**

*Maître de Conférences HDR, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr. Nadège JULLIAN**

*Agrégé des Facultés de Droit, Professeur, Université Toulouse 1 Capitole ;*

**Pr Serge Patrick LEVOA AWONA**

*Agrégé des Facultés de Droit, Professeur, Université de Ngaoundéré ;*

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

**Pr Emilia ONYEMA**  
*Professor, SOAS University of London;*

**Pr Aron LOGMO MBELECK**  
*Professeur, Université de Douala ;*

**Pr Maurice KOM KAMSU**  
*Maître de Conférences, Université de Maroua*

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

**Pr Ramses AKONO ADAM**  
*Agrégé des Facultés de Droit, Université de Ngaoundéré ;*

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

**Pr. Sandie LACROIX-DE SOUSA**  
*Maître de Conférences HDR, Université d'Orléans ;*

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

**Pr Fred Gérémi MEDOU NGOA**  
*Maître de Conférences, Université de Douala ;*

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

**M. Maxime KALDJONBE**  
*Magistrat, Juge et Juge d'instruction près le Tribunal de Grande Instance de la VINA ;*

**M. SABABA MAGAZAN**  
*Magistrat, Juge et Juge d'instruction près le Tribunal de Grande Instance de la VINA et Juge d'instruction près le Tribunal Militaire de l'Adamaoua ;*

**M. David YINYANG**  
*Magistrat, Substitut du Procureur près les Tribunaux d'Instance du FARO à POLI ;*

**Mme Sandrine DATSE**  
*Avocate au Barreau de Paris, Conseil Adjoint devant la Cour Pénale Internationale.*

**Directeurs :**

Dr. BAMANGA DAGA Guidakré  
Dr. ETABA ABANA Rémi

**COMITE DE REDACTION**

**Rédacteur en Chef**

Dr. Timothée MANGA BINELI  
Université de Yaoundé II.

**Rédactrice en Chef Adjointe**

Dr. Calice Cléopatre MAINIBE TCHIOMBE  
Université de Ngaoundéré.

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

*Coordonneurs 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. Josué DIGUERA  
Dr. Alice TOUAIBA TIRMOU  
Dr. Job Didier BAHANA  
Dr. Eloi BAKARY  
Dr. Gérard Müller MEVA'A  
Dr. Sadjo ALIOU  
Dr. Joceline Gaëlle ZOA ATANGANA  
Dr. Deguia CHECK IBRAHIM  
Dr. Issa Pave ABDEL NASSER  
Dr Prosper Hugues FENDJONGUE  
Dr ABOUKAR BANGUI AGLA  
Dr Ange MESSI MBALLA  
Dr. Linda DJARSOUMNA  
Dr Djidjioua GARBA ISSA  
Dr Norbert DOURGA

Dr. Franklin Kennedy ASSONJI FONGUE  
Dr. WILLARBANG ZUINSSA  
Dr. YAOUBA HAMADOU A.  
Dr. Alexis BAAYANBE BLAMA  
Dr. Ibrahima HALILOU  
Dr. Raissa PAYDI  
Dr. Dieu-Ne-Dort BADAWE KALNIGA  
Dr. Bienvenu DOMBA  
Mme Mbissa Valérie HAMBOA ZONGA  
Dr. ARI HAMADOU GUY  
Mme MOUANGA MOUSSENOULA G.  
Dr. Adama SALME  
Dr. Elie SAPITODEN  
M. Jacob Israël FIRINA  
M. Benjamin DIGUIR DABOLE  
M. ALI BOUKOUN ABDOULAYE

**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](http://www.revueridsp.com)

**Directives aux auteurs :**

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

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

**Références (sources) :**

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

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

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

Exemples :

Page | v

**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 :** BOKALLI (V.E.), « la protection du suspect dans le code de procédure pénale », *R.A.S.J.*, vol. 4, n° 1, 2007, p.6

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

LEVÊQUE (A.), « Chapitre 2 : La sociologie de l'action publique », in JACQUEMAIN (M.) & FRERE (B.), *Epistémologie de la Sociologie. Paradigmes pour le XXI<sup>e</sup> 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/](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 :**

Page | vi

- 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](mailto: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**

Dr. Timothée MANGA BINELI  
Université de Yaoundé II.

**SOMMAIRE****❖ Droit Privé**

Riposte contre la Covid 19 en entreprise et relation individuelle de travail en droit camerounais....1

*Hervé MVONDO MVONDO*

Réflexions sur un essai thérapeutique aux obstacles à l'applicabilité supplétive du Droit OHADA des procédures collectives à propos des établissements de crédit en difficulté en zone CEMAC...18

*EBENE EBONDJI Jeanne Liberté*

Libres propos sur la constitutionnalité de certaines dispositions du code pénal camerounais à l'aune de l'article 11 du pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques. Regards croisés entre l'obligation pénale et l'obligation civile.....39

*Martin Mary AYISSI*

La preuve du contrat de travail verbal : Une épée de Damoclès ?.....59

*BOKAING ELEPIH Michel*

Les réquisitions du Ministère Public dans le contentieux non répressif de la propriété industrielle O.A.P.I. : entre utilité certaine et consécration perfectible.....82

*Donald NOUNAMO KEMOGNE*

Normes communautaires et protection du consommateur en Zone CEMAC : réflexion sur l'étiquetage des emballages café usiné au Cameroun .....112

*OUMAROU SADOU*

Le traitement des présumés auteurs d'actes terroristes en phase préparatoire du procès pénal au Mali.....145

*Mahamane COULIBALY*

Nullité consensuelle ou consentement à l'annulation extrajudiciaire du contrat.....164

*Romy Suzanne MEVOUNGOU ZAMBO*

La protection de l'enfant contre le travail dans le transport routier clandestin.....182

*BUTOKI KIRINDER A Daniel*



La condition des détenus mineurs poursuivis des Centres pénitentiaires et les instruments juridiques internationaux : évolutions récentes.....201

*YOUNOUSSA Boubou*

L'exécution des décisions de justice en matière non répressive et les personnes morales de droit public au Cameroun.....239

*Jules Gérard EMA'A MOFA*

La pénalisation des atteintes à la fortune publique en droit camerounais.....268

*ONANA Francine Sabine*

### ❖ **Droit Public**

Les limites de la décentralisation au Congo.....304

*Godefroy MOYEN et Ghislain Sacré Cœur WAKA*

Etude de l'échec des interventions des ONGs à Ménaka (Mali).....329

*Alpha Yaya Dembele, Youssouf Z COULIBALY et Alou Coulibaly*

La protection régionale du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace : cas du continent africain.....346

*Giovanni TOTOZAFY*

L'Acte constitutif de l'Union africaine face au défi de la paix et de la sécurité en Afrique.....367

*Pierre-Paul DIKA ELOKAN*

Le poids de la tutelle dans la gestion des établissements publics au Cameroun.....400

*NDOUTA EMIANG Jeannette Vanessa*

La force majeure et le contrat administratif au Cameroun.....418

*HAOUA Angeline*

Une constitution régionale consensuelle : La CEDEAO au diapason des standards universels de la démocratie.....439

*ALLAYE Athanase*

Le déficit budgétaire dans les États de la CEMAC.....465

*NGAFFO Nadine*

### ❖ **Science Politique**

Le Cameroun, acteur janus sur la scène internationale : une analyse des effets de la diplomatie de paix du Cameroun en Afrique.....495

*Mbog Mbog Nelson Henri Leconte*

La dissociation entre le pluralisme et l'alternance dans la compétition politique au Cameroun : ses configurations institutionnelles et transactionnelles (1990-2011).....520

*A. Charly ELIBA MBOHA*

L'héritage colonial comme limite à la souveraineté des Etats africains : entre interventionnisme militaire et ingérence politique des Etats étrangers.....544

*Christian Georges EBANGA EBANGA*

L'aménagement du territoire au Cameroun : de l'usage politique de la cartographie administrative.....566

*Sibekono William Antoine*





# **DROIT PRIVE**

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*

## **Riposte contre la Covid 19 en entreprise et relation individuelle de travail en droit camerounais**

*Response against covid 19 in companies and individual employment relationships in cameroonian law*

Page | 1

Par :

**Hervé MVONDO MVONDO**

Ph.D droit privé – Université de Yaoundé II (Soa)

Chargé de Recherche – Centre National d'Éducation (MINRESI)

(herve.mvondo@yahoo.fr)

### **Résumé :**

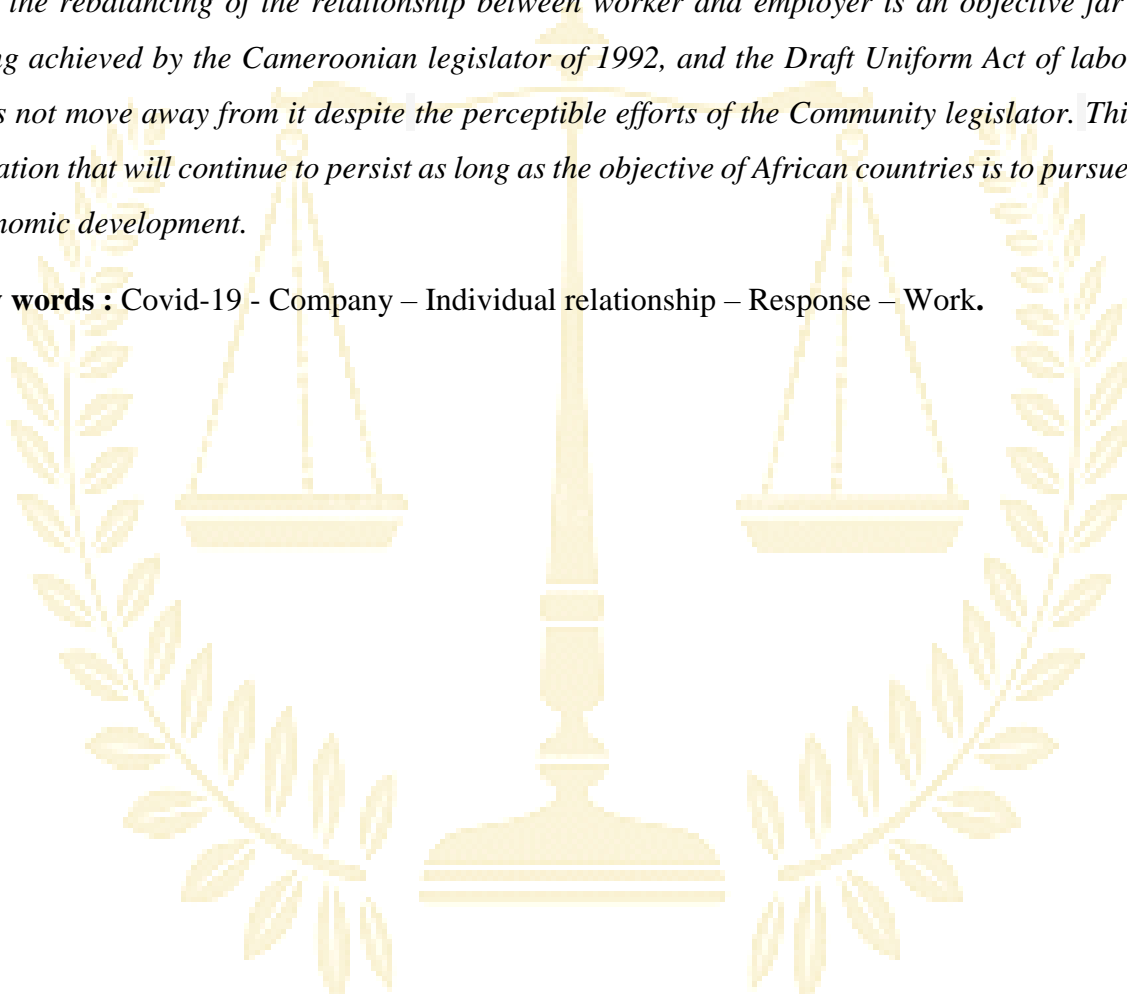
*La crise sanitaire de coronavirus qui a secoué le monde n'a pas épargné les entreprises camerounaises qui, en vue d'y faire face, ont mis à concours certaines mesures de riposte. Toutefois, ces mesures ont influencé la relation individuelle de travail au point de favoriser la fragilité du lien contractuel et de justifier la mutabilité de la loi contractuelle. Il apparaît ainsi que le rééquilibrage de la relation entre travailleur et employeur est un objectif loin d'être atteint par le législateur camerounais de 1992, et l'Avant-Projet d'Acte Uniforme sur le droit du travail ne s'en éloigne pas malgré les efforts perceptibles du législateur communautaire. Il s'agit d'une situation qui continuera de perdurer tant que l'objectif des pays africains est de poursuivre leur développement économique.*

**Mots clés :** Covid-19 – Entreprise – Relation individuelle – Riposte – Travail.

**Abstract :**

*The coronavirus health crisis that has shaken the world has not spared Cameroonian companies which, in order to deal with it, have called for certain response measures. However, these measures have influenced the individual employment relationship to the point of favoring the fragility of the contractual bond and justifying the mutability of contractual law. It thus appears that the rebalancing of the relationship between worker and employer is an objective far from being achieved by the Cameroonian legislator of 1992, and the Draft Uniform Act of labor law does not move away from it despite the perceptible efforts of the Community legislator. This is a situation that will continue to persist as long as the objective of African countries is to pursue their economic development.*

**Key words :** Covid-19 - Company – Individual relationship – Response – Work.



## Introduction

L'emploi est la meilleure assurance contre la pauvreté et la vulnérabilité en ce qu'il permet de satisfaire et de subvenir aux besoins les plus élémentaires : se loger, se nourrir, se soigner et se faire plaisir<sup>1</sup>. C'est la raison pour laquelle le préambule de la Constitution du Cameroun de 1996 garantit à tout citoyen le droit à un emploi ; et le Code du travail du Cameroun de 1992 prévoit que « le droit au travail est reconnu à chaque citoyen comme un droit fondamental (...). Le travail est un droit national pour tout citoyen adulte et valide »<sup>2</sup>. Cependant, l'apparition récente de la pandémie de la Covid-19 a impacté négativement sur l'emploi au Cameroun en particulier, et dans le monde en général comme en témoignent les statistiques en la matière. En effet, la Covid-19 a eu un impact négatif sur l'ensemble des activités des entreprises au Cameroun soit 90%, entraînant ainsi à l'appui un taux de chômage de l'ordre de 72,73% chez les hommes et de 68,63% chez les femmes ; et selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT), la crise économique provoquée par la pandémie de Coronavirus pourrait, selon les différents scénarios, détruire entre 5,3 millions et 24,7 millions d'emplois dans le monde<sup>3</sup>. L'explication qui pourrait être apportée à cette situation réside dans l'histoire de l'évolution du droit du travail.

Jadis orienté en faveur de la protection des travailleurs, et l'équilibre dans leurs rapports entre les employeurs dans le cadre de la relation de travail subordonnée ; de nos jours, la mondialisation, l'externalisation et les évolutions technologiques ont transformé profondément le monde du travail, au point d'identifier le droit du travail comme un instrument pour stimuler les performances des entreprises, favoriser la croissance et lutter contre le chômage<sup>4</sup>. Pourtant, « les règles traditionnelles régissant le contrat de travail élaborées dans divers pays au cours du XIXe siècle, se caractérisent par une symétrie formelle entre les droits des parties de mettre fin au contrat de travail, moyennant préavis, sans que l'une ou l'autre des parties n'aient à motiver sa décision »<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> V. ONDOUA BIWOLE, *Impact de la pandémie du Covid-19 sur l'emploi au Cameroun. Regard sur la situation de la femme et l'action syndicale*. Rapport d'Analyse, Friedrich Ebert Stiftung, PUA, Yaoundé, 2020, p.3.

<sup>2</sup> Lire article 2 alinéa 1 et 2 de la loi n°92-007 du 14 août 1992 portant Code du Travail du Cameroun.

<sup>3</sup> V. ONDOUA BIWOLE, *Op.cit.*, pp.9-12.

<sup>4</sup> Pour des lectures complémentaires sur l'évolution du droit du travail, lire : M.-L. MORIN, « Le droit du travail face aux nouvelles formes d'organisation des entreprises », *Revue Internationale du Travail*, Vol.144, n°1, 2005, pp.5-30 ; J. BERTOLAS, « L'évolution du droit du travail en France à travers les récentes ordonnances », *Revue générale de droit*, Vol.13, n°2, 1982, pp.499-520 ; J. BITTON, « Histoire du droit du travail : Du salarié-objet au salarié-citoyen », *NF*, Vol.2, n°34, 2015, pp.8-11 ; L. WILLEMEZ, « Genèse et transformation du droit du travail : une perspective historique et sociologique », *La revue des conditions de travail*, ANACT, n°07, décembre 2017, pp.53-61 ; B. TEYSSIE, « Sur l'entreprise et le droit du travail : prolégomènes », in *Droit social*, n°2, 2005, p.127.

<sup>5</sup> Bureau International du Travail (BIT), *Protection contre le licenciement injustifié*, 1995, Genève, p.1.

S'agissant du cas spécifique du Cameroun, le nouveau Code du travail de 1992<sup>6</sup> qui avait été pensé quand la crise économique se généralisait, a poussé l'immense majorité de la doctrine à suggérer un allègement des contraintes sociales pesant sur les entreprises dans un contexte de programme d'ajustement structurel avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International ce, dans le but d'attirer les investisseurs<sup>7</sup>. Pour ce faire, « les auteurs, dans leur immense majorité, ont du mal à ignorer que le droit du travail puisse avoir pour objet la protection de l'employeur, partie forte au contrat et contre les excès duquel la discipline a été créée »<sup>8</sup> ; toute chose qui révèle l'intérêt de la présente étude.

La présente étude nous donne l'opportunité d'apprécier la législation du Cameroun en matière de droit du travail. En effet, le Code du travail du Cameroun date de 1992 et fut élaboré dans un contexte qui était favorable au développement de l'activité économique, d'où le constat d'un renforcement excessif des pouvoirs de l'employeur. Or depuis lors, la situation des salariés ne cesse de se dégrader, mettant ainsi à mal l'équilibre tant souhaité entre le travailleur et l'employeur. Aussi, cette étude permettra-t-elle de révéler les faiblesses du droit du travail en vigueur et de démontrer son anachronisme quant à la non-prise en compte des évolutions imposées par la société. Parvenir à démonter une telle idée nécessite au préalable une clarification des concepts de la covid-19 et de relation individuelle de travail.

La maladie à coronavirus (Covid-19) est une maladie infectieuse émergente de type zoonose virale causée par la souche de coronavirus SARS-COV-2. Déclenchée en chine en décembre 2019, elle s'est propagée sur tous les continents. Le 25 juillet, soit 5 mois après la détection de son premier cas, le Cameroun a atteint le cap de 16708 cas confirmés, 385 décès dus à la Covid-19 et 14539 personnes guéries, soit un taux de létalité de 2,3%<sup>9</sup>. En guise de riposte, le gouvernement du Cameroun a pris trois (03) séries de mesures. D'abord, le 17 mars 2020 le gouvernement a édicté 13 mesures visant à limiter la propagation de la maladie<sup>10</sup>. Ensuite, le 09 avril 2020, sept mesures supplémentaires ont été prises. C'est enfin le 30 avril 2020 que l'appui

<sup>6</sup> On parle de nouveau Code du travail parce que jusqu'alors, le texte régissant le droit du travail au Cameroun était le Code du travail d'Outre-Mer de 1952.

<sup>7</sup> P.-E. KENFACK, « Un enjeu inattendu dans le Code du travail camerounais : la protection de l'employeur », in *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, Université de Montesquieu-Bordeaux IV, 2006, p.4.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.5.

<sup>9</sup> V. ONDOUA BIWOLE, *Op. cit.*, p.9.

<sup>10</sup> Il s'agit entre autres la fermeture des frontières ; l'interdiction des regroupements ; le confinement partiel, ...Etc.

aux entreprises a pris la forme concrète des exonérations et du report du paiement de certaines taxes. Au sein des entreprises, la survenue et la riposte contre la Covid-19 a conduit à de nombreux réaménagements internes qui ont sérieusement impacté sur la relation individuelle de travail.

La relation individuelle de travail par opposition à la relation collective<sup>11</sup>, tend à encadrer les rapports individuels entre l'employeur et le travailleur au moyen d'un contrat de travail. C'est ainsi que d'après le Code du travail du Cameroun de 1992, « le contrat de travail est une convention par laquelle un travailleur s'engage à mettre son activité professionnelle sous l'autorité et la direction d'un employeur, en contrepartie d'une rémunération »<sup>12</sup>. Il existe de ce fait une diversité de contrats de travail : les contrats classiques prévus par l'article 25 (1) du Code du travail de 1992, à savoir : le contrat de travail à durée déterminée et le contrat de travail à durée indéterminée ; les contrats de travail atypiques : le contrat de travail saisonnier, le contrat de travail temporaire, le contrat de travail occasionnel ; les contrats de travail préparatoires à un véritable emploi : le contrat de travail d'engagement à l'essai, le contrat de formation, le contrat d'apprentissage. Ainsi, la lecture de la définition du contrat de travail ci-dessus reprise et retenue dans le cadre de notre étude, permet de rendre compte des prérogatives reconnues au chef d'entreprise : le pouvoir de direction<sup>13</sup> ; le pouvoir réglementaire<sup>14</sup> ; le pouvoir disciplinaire<sup>15</sup>. Aussi, la relation individuelle de travail à savoir le contrat de travail, renvoie non seulement à l'*instrumentum* (lien contractuel) ; mais davantage au contenu du contrat (loi contractuelle) qui permet une appréhension des dispositions qui lient les parties au contrat de travail. Et c'est en considération des contrats de travail classique que la présente étude sera menée.

<sup>11</sup> La relation collective encadre plutôt les rapports collectifs entre l'employeur et les travailleurs au moyen des accords collectifs et de l'action syndicale des travailleurs.

<sup>12</sup> Cf. Article 23 (1) de la loi n°92-007 du 14 août 1992 portant Code du Travail du Cameroun.

<sup>13</sup> On parle ici de la direction économique à savoir que le chef d'entreprise est libre de mener l'activité qu'il veut, et la direction des hommes à savoir que le chef d'entreprise est libre de recruter qui il veut à condition que ce ne soit pas fait sur des bases subjectives (la race, la religion, la langue, l'ethnie, ...Etc.).

<sup>14</sup> Il s'agit du pouvoir reconnu au chef d'entreprise d'édicter des normes visant à encadrer l'exercice de leurs prestations par les employés au sein de l'entreprise. Référence est ainsi faite de manière concrète au règlement intérieur dont le régime est bien encadré par le Code du travail du Cameroun de 1992.

<sup>15</sup> Il s'agit du pouvoir reconnu au chef d'entreprise de prononcer des sanctions à l'endroit de ses employés, à l'exclusion des sanctions ayant une incidence pécuniaire ; la seule exception ici étant le prononcé d'une *mise à pied* comme sanction qui emporte déduction sur le salaire au prorata du nombre de jours pendant lesquels l'employé n'a pas exécuté sa prestation. Néanmoins, il convient de distinguer « la simple mise à pied » de la « mise à pied conservatoire » qui est prononcé à l'endroit du délégué du personnel sous réserve de la validation de l'inspecteur du travail.



Le sujet d'étude sur « riposte contre la Covid-19 en entreprise et relation individuelle de travail en droit camerounais » épouse l'actualité juridique en vigueur dans l'espace Ohada et au Cameroun. En effet, le mouvement d'harmonisation actuel du droit des affaires en Afrique s'intéresse depuis peu à un domaine particulier, à savoir : le droit du travail. Au moment où la situation sociale des salariés africains dans le secteur privé demeure alarmante, du fait de la violation flagrante et courante de leurs droits par les employeurs nationaux ou étrangers dans la triple dimension accès, exécution, et rupture du contrat de travail<sup>16</sup> ; l'occasion d'un Avant-Projet d'Acte Uniforme sur le droit du travail permet déjà de voir l'orientation prise par les États africains membres de l'Ohada, face à la nécessité de rééquilibrer la relation entre l'employeur et le travailleur ce, malgré l'objectif d'attirer des investisseurs. En outre, les activités marquant la célébration de la 136<sup>ème</sup> édition de la Journée Internationale du Travail au Cameroun, le 1<sup>er</sup> mai 2022, étaient placées sous le thème : « Monde du travail : lutte contre la Covid-19, protection des emplois et productivité ». Ce thème de célébration conduit ainsi à concilier l'objectif pour le Cameroun d'améliorer son activité de production entrepreneuriale et la protection des emplois, le tout dans un contexte de lutte contre la Covid-19.

Pour ce faire, la présente réflexion repose sur la question centrale suivante : quelles sont les incidences des mesures de riposte contre la Covid-19 en entreprise sur le contrat de travail ?

À l'aide des méthodes juridique, analytique et comparative, l'idée qui sera défendue par la présente étude est celle d'une atteinte à l'existence du contrat de travail et d'une modification de sa structuration originelle du fait des mesures de riposte contre la Covid 19 en entreprise. Pour le vérifier, nous entreprendrons de bâtir notre démonstration autour de deux idées fortes : la fragilité du lien contractuel (I) ; et la mutabilité de la loi contractuelle (II).

## **I- LA FRAGILITE DU LIEN CONTRACTUEL**

Le droit du travail camerounais en vigueur offre à l'employeur d'importantes facilités quant-à la décision de maintenir ou pas sa relation individuelle de travail avec son employé. Qu'il s'agisse en effet du contrat de travail à durée déterminée, ou encore du contrat de travail à durée indéterminée ; toujours est-il que les arguments sur lesquels l'employeur peut s'appuyer pour

---

<sup>16</sup> H. A. BITSAMANA, L'efficacité du droit du travail à l'orée de la réforme Ohada, Thèse en droit, Université Côte d'Azur, 2018, n°25.

rompre le contrat de travail qui le lie au travailleur reposent sur l'état de santé des parties (A), mais davantage sur la volonté de ces dernières (B).

### **A- La rupture du contrat de travail du fait du mauvais état de santé des parties**

La rupture du contrat de travail peut survenir soit du fait de la maladie du travailleur (1) ; soit alors, du fait de la disparition de l'entreprise (2).

Page | 7

#### **1- La maladie du travailleur**

Le régime de la maladie du travailleur tel que prévu par le Code du travail du Cameroun de 1992, permet de distinguer deux (2) types de maladies : la maladie professionnelle et la maladie non-professionnelle. Est qualifiée de maladie non-professionnelle, toute maladie contractée dont la cause n'est nullement liée à l'exercice de sa prestation par l'employé. Par contre, la maladie professionnelle est celle contractée par le travailleur du fait de l'exercice de sa prestation de travail.

Sur la question de savoir si le fait pour un travailleur de contracter le coronavirus peut être considéré comme une maladie professionnelle, la loi camerounaise y répond par la négative. En effet, la loi n°77-11 du 13 juillet 1977 portant réparation et prévention des accidents de travail et des maladies professionnelles, a défini ce qui entre dans la catégorie des maladies professionnelles. Selon cette dernière, il doit y avoir un lien de causalité entre la maladie et l'activité professionnelle<sup>17</sup>. Elle doit par conséquent figurer dans la liste des maladies professionnelles indemnissables définies par l'Arrêté n° 055/MINTSS/SG/DSST du 06 octobre 2009. C'est dire que l'autorité administrative compétente en la personne du ministre du travail et de la sécurité sociale, a procédé par énumération limitative des maladies professionnelles.

L'intérêt de la distinction entre la maladie professionnelle et la maladie non-professionnelle résulte du régime de rupture du contrat qui en découle. En effet, s'il est établi que la maladie du travailleur est une cause de suspension du contrat de travail<sup>18</sup>, du moment où elle est constatée par un médecin agréé par l'employeur ou relevant d'un établissement hospitalier reconnu par l'État ; la durée de suspension du contrat de travail est de 06 mois. Par conséquent, un travailleur qui

<sup>17</sup> Groupement Inter-Patronal du Cameroun (GICAM), *Gestion des lieux de travail en période de Covid-19 : Guide de l'employeur*, OIT, Avril 2020, p.9.

<sup>18</sup> Cf. Article 32 de la loi n°92-007 du 14 août 1992 portant Code du Travail du Cameroun : la suspension entraînant un gel de l'exercice par le travailleur de sa prestation de travail.

présente un test positif de Covid-19 est considéré comme malade, et son contrat de travail suspendu pour un délai de maximum de 06 mois.

Néanmoins, on peut y déceler des circonstances à faire valoir par l'employeur à l'effet de justifier la rupture du lien contractuel<sup>19</sup>. D'abord, il faut garder à l'esprit que la suspension du contrat de travail n'a pour seuls effets d'exonérer le travailleur de l'exercice de sa prestation, et l'employeur du paiement du salaire. Par contre, toutes les autres obligations morales et professionnelles subsistent et constituent des cas de faute lourde (dans l'hypothèse d'un contrat à durée déterminée)<sup>20</sup> pouvant justifier le licenciement de l'employé. Il s'agit en effet des obligations de réserve, de respect vis-à-vis de l'employeur, et de non divulgation des secrets professionnels. Aussi, un employé « covidé » ou testé positif à la Covid 19 qui s'emploie à ne pas respecter ces exigences encourt un licenciement pour faute lourde. C'est ce que rappelle fort opportunément la Cour de Cassation française dans l'une de ses espèces en ces termes : « la cessation de l'entreprise n'a pas pour effet d'éteindre la clause de non-concurrence »<sup>21</sup>. Ensuite, l'employeur peut décider d'user son droit de résiliation unilatérale qui s'applique à l'hypothèse d'un contrat de travail à durée indéterminée liant l'employeur à l'employé<sup>22</sup>, quitte à subir les effets négatifs qui résultent du recours à cette faculté<sup>23</sup>.

Cependant, il est opportun de revenir sur la situation d'un employé testé positif à la Covid-19. En effet, ce qui nous intéresse ici est le moment de la contamination de l'employé. Ainsi, peut-on à proprement parler de maladie non-professionnelle s'il est établi que le moment de la contamination est survenu pendant que l'employé n'était pas en situation de rattachement avec l'exercice de sa prestation. Par contre, si l'employé arrive à apporter la preuve ou encore si le test positif fixe l'heure de la contamination de l'employé pendant que ce dernier était dans son lieu de travail, pendant qu'il s'y rendait du départ du lieu de pause ou de son domicile, voire encore

<sup>19</sup> En droit français, l'article L.1226-2-1 du Code du Travail (loi n°2016-1088 du 8 août 2016, article 102 (v)) prévoit ce qui suit : lorsque le salarié est victime d'une maladie ou d'un accident non professionnel est l'issue de laquelle il est déclaré inapte, l'employeur ne peut « rompre le contrat de travail que s'il justifie soit de son impossibilité de proposer un emploi (...) ; soit du refus par le salarié de l'emploi proposé ; soit de la mention expresse de l'avis du médecin du travail que tout maintien du salarié dans un emploi serait gravement préjudiciable à sa santé ou son état de santé fait obstacle au reclassement ».

<sup>20</sup> Cf. Article 38 de la loi n°92-007 du 14 août 1992 portant Code du Travail du Cameroun.

<sup>21</sup> Cass. Ch. Soc. 10 décembre 1996, n°94-43, 015 ; Soc. 5 avril. 2005, n°02-45.540.

<sup>22</sup> Cf. Article 34 de la loi n°92-007 du 14 août 1992 portant Code du Travail du Cameroun.

<sup>23</sup> Lire article 36 de la loi n°92-007 du 14 août 1992 portant Code du Travail du Cameroun : il s'agit en l'occurrence du paiement des dommages et intérêts et différentes indemnités.

pendant qu'il quittait le lieu de travail pour son domicile ; peut-on véritablement qualifier sa contamination à la Covid-19 de maladie professionnelle ou d'accident de trajet ?

Pour toutes ces hypothèses, l'on est fondé à établir un lien de causalité direct entre la contamination de l'employé et son activité professionnelle. Pour ce faire, il s'agirait alors d'une maladie professionnelle qui permettrait d'exclure la délimitation temporelle de la suspension du contrat de travail de l'employé. Cette position est d'ailleurs soutenable pour motif de manquement par l'employeur de son obligation de garantir à l'employé son droit à l'hygiène et à la santé. Ainsi, pourrait-on dire que si l'employé a contracté la Covid-19 dans son lieu de service, c'est tout simplement par faute de l'employeur.

La Cour de cassation française nous a d'ailleurs donné raison dans l'une de ses espèces : « *Toute lésion survenue au temps et au lieu du travail doit être considérée comme résultant d'un accident de travail, sauf s'il est rapporté la preuve que cette lésion a une origine totalement étrangère au travail ou que celui-ci n'a joué aucun rôle dans son apparition* »<sup>24</sup>. Le droit français va jusqu'à prévoir « une autorisation d'absence pour le salarié pour se rendre aux examens médicaux obligatoires prévus par l'article L.2122-1 du Code de la santé publique »<sup>25</sup>. Toutefois, la rupture du lien contractuel peut également survenir du fait de la disparition de l'entreprise.

## **2- La modification de la situation juridique de l'entreprise**

La modification de la situation juridique de l'entreprise (employeur) est susceptible de survenir dans deux hypothèses : la fermeture de l'entreprise du fait de ses mauvais résultats liés à sa situation économique difficile et irrémédiablement compromise<sup>26</sup> ; le changement d'employeur entraînant de ce fait une nouvelle direction économique et des hommes de l'entreprise.

<sup>24</sup> E. GODO, *Evolution jurisprudentielle du droit du travail. Etude des décisions de la Haute Cour*, Université de Paris XII, 2011, p.3. (Cass. Chambre sociale, Pourvoi n°00-21385 du 11 mars 2003).

<sup>25</sup> Cf. Article L.1225-16 du Code du Travail français (loi n°2016-41 du 26 janvier 2016, article 87).

<sup>26</sup> Référence est faite à une entreprise en proie aux procédures collectives préventives (conciliation et règlement préventif) ou curatives (redressement judiciaire et liquidation des biens) : Lire : H. MVONDO MVONDO, *La protection des parties au contrat de bail à usage professionnel dans les procédures collectives*, Thèse de doctorat droit privé, Université de Yaoundé II, 2019, 409 p. ; Pour les efforts de sauvetage des contrats de l'entreprise en difficulté, lire également : Hervé MVONDO MVONDO, « L'application du *favor contractus* par le nouveau droit Ohada des procédures collectives : Réflexions à l'aune du rapport bailleur-preneur en difficulté », in *Revue LGA*, n°3, Avril 2022, pp. 1-14

S'agissant de la fermeture de l'entreprise, elle peut être considérée comme un cas de force majeure. Ainsi, si l'employé est lié à l'employeur par un contrat à durée déterminée, le législateur de 1992 indique que le contrat de travail pourrait cesser<sup>27</sup>.

En ce qui concerne le changement d'employeur du fait de la modification de la situation juridique de l'entreprise par voie de succession, vente, fusion, ... Etc. ; les législateurs de 1992 et Ohada indiquent fort opportunément que les contrats de travail subsistent<sup>28</sup>. Néanmoins, leur résiliation peut intervenir en cas de changement d'activité ou volonté du travailleur d'être licencié<sup>29</sup>. C'est dire de manière concrète que l'employeur du fait de la crise sanitaire peut décider de vendre son entreprise, et le nouvel acquéreur peut manifester la volonté de se séparer des employés liés au précédent employeur, du moment où il décide d'un changement d'activité. Cette solution se comprend aisément par le fait que les employés n'auront pas forcément les compétences requises au fonctionnement de l'entreprise selon la direction économique impulsée par le nouvel employeur. En marge des causes de rupture imputables aux parties, la loi de 1992 a prévu des hypothèses de rupture du contrat du fait de la volonté des parties.

### **B- La rupture du contrat de travail du fait de la volonté des parties**

L'hypothèse d'une rupture du contrat de travail du fait de la volonté des parties est susceptible de survenir dans deux (02) hypothèses : le licenciement du travailleur pour motif économique (1), et la démission du travailleur (2).

#### **1- Le licenciement du travailleur pour motif économique**

D'après le Code du travail du Cameroun de 1992, « constitue un licenciement pour motif économique tout licenciement effectué par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne du travailleur et résultant d'une suppression ou transformation d'emploi ou d'une modification du contrat, consécutive à des difficultés économiques, à des mutations technologiques ou à des restructurations internes »<sup>30</sup>.

À la lecture de cette définition, l'entreprise de l'employeur qui connaît des difficultés certaines du fait des effets néfastes induits par la pandémie à corona virus, et qui par voie de

<sup>27</sup> Cf. Article 38 de la loi n°92-007 du 14 août 1992 portant Code du Travail du Cameroun.

<sup>28</sup> Cf. Article 37 de l'Avant-Projet d'Acte Uniforme relatif au droit du travail.

<sup>29</sup> Cf. Article 42 de la loi n°92-007 du 14 août 1992 portant Code du Travail du Cameroun.

<sup>30</sup> Cf. Article 40 alinéa 2 de la loi n°92-007 du 14 août 1992 portant Code du Travail du Cameroun ; article 53 de l'Avant-Projet d'Acte Uniforme relatif au droit du travail.

conséquence est exposée ou soumise à l'ouverture d'une procédure collective<sup>31</sup> qu'elle soit préventive (conciliation, règlement préventif) ou curative (redressement judiciaire et liquidation des biens) ; peut décider comme mesure de sauvetage, de se séparer d'un certain nombre de salariés en vue de la diminution de sa masse salariale.

Cependant, il convient de souligner que lorsque le débiteur est *in bonis*, la décision de procéder à un licenciement du travailleur appartient exclusivement à l'employeur qui doit néanmoins suivre une procédure bien établie, permettant d'inclure l'avis du délégué du personnel et l'arbitrage de l'inspecteur du travail ce, à l'effet de valider la liste finale des employés à licencier. Par contre, lorsque le débiteur est *en difficulté*, l'article 110 de l'Acte Uniforme Ohada portant organisation des Procédures Collectives d'Apurement du Passif (AUPCAP) de 2015 indique fort opportunément ce qui suit : « lorsque des licenciements pour motif économique présentent un caractère urgent et indispensable, le syndic peut être autorisé à y procéder par le juge-commissaire (...) malgré toute disposition contraire ». C'est ainsi dire que le législateur Ohada de 2015 subordonne la décision du syndic, organe d'administration de la procédure collective de procéder à un licenciement pour motif économique, à toute autorisation préalable du juge-commissaire, organe de contrôle de la procédure collective. Par conséquent, le délégué du personnel et l'inspecteur du travail n'interviennent qu'aux fins d'établissement de la liste des employés à licencier, la décision autorisant de tels licenciements n'appartenant en définitive qu'au juge-commissaire<sup>32</sup>. *Quid* la démission du travailleur ?

## **2- La démission du travailleur**

On parle de démission du travailleur lorsque ce dernier prend la décision unilatérale de mettre fin à la relation de travail qui le lie à son employeur. Il s'agit d'une hypothèse susceptible de se réaliser par la volonté implicite ou explicite du travailleur.

S'agissant de la volonté explicite, elle résulte de l'article 42 alinéa 1 du Code du travail du Cameroun de 1992 qui dispose que s'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, les contrats de travail subsistent, mais leur résiliation pouvant intervenir de par la

---

<sup>31</sup> Cf. Article 110 et suivant de l'Acte Uniforme Ohada portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif de 2015.

<sup>32</sup> Cf. Article 111 alinéa 2 de l'Acte Uniforme Ohada portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif de 2015.



volonté du travailleur d'être licencié. En effet, il peut arriver que le nouvel environnement de travail ne soit pas favorable, ou soit préjudiciable à l'épanouissement de l'employé. Dans ce cas, on peut à proprement comprendre qu'il veuille ne pas être lié au nouvel employeur en exprimant sa volonté expresse d'être licencié.

L'hypothèse d'une volonté tacite ou implicite s'applique à l'article 42 alinéa 2 du Code du travail du Cameroun de 1992 qui prévoit la possibilité pour l'employé de s'opposer à toute proposition de modification du contrat par l'employeur. En cas de refus par l'employé d'adhérer à de telles modifications, l'employeur est fondé à le licencier sans que cela soit considéré comme un licenciement abusif<sup>33</sup>.

Les précédentes analyses nous ont montré que la riposte contre la Covid-19 en entreprise a une incidence sur le lien contractuel en ce qu'il offre plusieurs possibilités de rupture de la relation individuelle de travail. Pourtant, les mêmes incidences sont perceptibles en ce qui concerne la loi contractuelle.

## **II- LA MUTABILITE DE LA LOI CONTRACTUELLE**

Les dispositions de la loi contractuelle sont d'ordre public par conséquent impératives<sup>34</sup> car prévues par le Code du travail du Cameroun de 1992 ; mais aussi, obligatoires car énoncées par le contrat de travail liant l'employeur au travailleur et ce, en vertu du principe contractuel de la force obligatoire du contrat<sup>35</sup>. Néanmoins, il y a lieu de souligner que si le législateur camerounais reconnaît une certaine liberté aux parties dans la formulation de leurs aspirations contractuelles, il ne faut pas perdre de vue que leur volonté reste soumise à l'ordre public en ce qu'elle doit être conforme au cadre législatif en vigueur au Cameroun. C'est dire de manière concrète que la loi contractuelle renferme aussi bien le Code du Travail du Cameroun de 1992, que les dispositions du contrat de travail qui lie l'employeur au travailleur<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Cf. Article 36 de l'Avant-Projet d'Acte Uniforme relatif au droit du travail.

<sup>34</sup> Il s'agit des dispositions impératives dont les parties ne peuvent déroger à travers le contrat de travail.

<sup>35</sup> Cf. Article 1134 du Code civil : le contrat étant la chose des parties, il tient lieu de loi vis-à-vis de ces dernières, et s'impose au juge qui lorsqu'il est saisi du fait de la survenance de tout incident lié à sa formation ou son exécution, doit se limiter à rechercher la seule volonté des parties.

<sup>36</sup> Le législateur français à travers l'article L.1221-1 du Code du Travail va jusqu'à dire que « *le contrat de travail est soumis aux règles du droit commun* ».

Aussi, l'article 42 alinéa 2 du Code du travail du Cameroun de 1992 a-t-il consacré de manière expresse, la possibilité de modification du contrat de travail en cours d'exécution par chacune des deux (02) parties. Pour ce faire, du fait de la Covid-19, la mutabilité de la loi contractuelle consiste en la révision des conditions de travail (A), et la modification des conditions de rémunération (B).

### **A- La révision des conditions de travail**

Le Code du travail du Cameroun de 1992 reconnaît à l'employeur un important pouvoir réglementaire, dont la manifestation est la rédaction d'un règlement intérieur. Ce dernier renferme les règles relatives à l'organisation technique du travail (...) nécessaires à la bonne marche de l'entreprise<sup>37</sup>. La révision des conditions de travail peut porter respectivement sur les heures et jours de travail (1), et les lieux et méthodes de travail (2).

#### **1- Le réaménagement des heures et jours de travail**

S'agissant des heures de travail, l'article 80 du Code du Travail du Cameroun de 1992 fixe pour ce qui y est par exemple des établissements publics ou privés non agricoles, la durée de travail à un maximum de 40 heures par semaine.

Pour ce qui est des jours de travail, l'article 88 du même Code impose un repos hebdomadaire minimal de 24 heures consécutives par semaine, avec à l'appui un droit au congé payé conformément aux dispositions de l'article 89 dudit Code.

La pandémie de Covid-19 va ainsi imposer un réaménagement des heures et jours de travail en ce qu'elle va induire au sein de bons nombre d'entreprises camerounaises, de revoir les modalités d'exercice de leurs prestations contractuelles par les employés. C'est ce qui va justifier l'instauration par certains employeurs des mécanismes de rotation du personnel ce, de façon à garantir la santé des employés en évitant une propagation ou contamination au Covid-19. D'ailleurs, l'Avant-Projet d'Acte Uniforme Ohada relatif au droit du travail prévoit dans l'une de ses dispositions que « pour répondre aux demandes de certains travailleurs, les employeurs sont autorisés à déroger à la règle de l'horaire collectif de travail et à pratiquer des horaires individualisées, après avis des délégués du personnel, s'il en existe, et information de l'inspecteur

---

<sup>37</sup> Cf. Article 29 du Code du Travail du Cameroun de 1992.



du travail »<sup>38</sup> ; « les horaires à temps partiel peuvent être pratiqués à l'initiative du chef d'entreprise ou à la demande des travailleurs »<sup>39</sup> ; « la récupération des heures de travail perdues par suite d'interruption collective du travail est permise dans les seuls cas résultant des causes accidentelles (...) et de cas de force majeure »<sup>40</sup>. Tout ceci va s'accompagner d'une adaptation du lieu et méthodes de travail.

## **2- L'adaptation du lieu et méthodes de travail à la situation sanitaire**

L'article 94 alinéa 5 du Code du travail du Cameroun de 1992 prévoit à la charge de l'employeur, un droit au voyage et transport pour les employés dont l'exécution de la prestation de travail nécessite un déplacement hors de leur domicile ou lieu de résidence habituelle.

Cependant, les restrictions imposées par les mesures gouvernementales en termes de limitation des déplacements à travers le confinement, et l'interdiction des regroupements, auront conduit les employeurs à adapter les lieux et méthodes de travail auxdites mesures. C'est ce qui justifie la promotion et le recours au « télétravail » au sein des entreprises. Ce dernier s'appréhende comme étant « toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également dû être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors des locaux de façon volontaire en utilisant les techniques de l'information et de communication »<sup>41</sup>. À travers cette disposition, le législateur français a non seulement procédé à l'inscription législative du télétravail en le rattachant à l'hypothèse d'une menace d'épidémie, ou de cas de force majeure comme la Covid-19<sup>42</sup> ; mais également fixé les conditions de passage en télétravail. Il s'agit là d'une des faiblesses du législateur camerounais qui dans le déroulé de son corpus législatif de 1992, n'a pas prévu l'hypothèse du recours au « télétravail », toute chose qui permet déjà de voir quels seront les champs futurs de révision du Code du travail du Cameroun de 1992.

Le législateur français va même plus loin en affirmant que le travailleur français n'est pas tenu d'accepter un poste de « télétravail » et ne saurait par conséquent être licencié pour son refus ;

<sup>38</sup> Cf. Article 88 de l'Avant-Projet d'Acte Uniforme relatif au droit du travail.

<sup>39</sup> Cf. Article 89 de l'Avant-Projet d'Acte Uniforme relatif au droit du travail.

<sup>40</sup> Cf. Article 91 de l'Avant-Projet d'Acte Uniforme relatif au droit du travail.

<sup>41</sup> Cf. Article L.1222-9 du Code du Travail français (loi n°2021-1774 du 24 décembre 2021, article 5).

<sup>42</sup> Cf. Article L.1222-11 du Code du Travail français (ordonnance n°2017-1387 du 22 septembre 2017, article 21) : « En cas de circonstances exceptionnelles, notamment de menace d'épidémie, ou en cas de force majeure, la mise en œuvre du télétravail peut être considérée comme un aménagement du poste de travail rendu nécessaire pour permettre la continuité de l'activité de l'entreprise et garantir la protection des salariés ».

et que tout accident survenu sur le lieu où s'exerce le « télétravail » pendant la pratique de l'activité professionnelle du « télétravailleur » est présumé être un accident de travail au sens de l'article L.411-1 du Code de la sécurité sociale<sup>43</sup>. Tous ces changements vont également s'étendre à la modification des conditions de rémunération des employés.

## **B- La modification des conditions de rémunération de l'employé**

Le salaire devant être perçu par l'employé est la contrepartie de la prestation fournie par ce dernier. A cet effet, si le législateur camerounais de 1992 a défini à travers le Code de travail les conditions de rémunération d'un travailleur, il faut souligner que ces dernières peuvent être modifiées comme suit : la révision du montant du salaire à la baisse (1) et le retard ou défaut de paiement du salaire (2).

### **1- La révision à la baisse du montant du salaire**

Le montant du salaire à verser à l'employé est librement fixé par les parties au moment de la signature du contrat de travail. Cependant, l'impact négatif de la crise sanitaire sur les entreprises s'est fait énormément ressentir, toute chose ayant justifié les mesures d'appui du gouvernement à l'endroit de ces dernières. En effet, la plupart des entreprises camerounaises ont éprouvé des difficultés à payer leur personnel.

Aussi, à l'effet d'assurer la pérennité et d'éviter ainsi une fermeture, bon nombre d'employeurs ont opté pour une modification des termes contractuels en matière de rémunération à travers la révision à la baisse du montant du salaire. C'est ce qui a justifié la privation des employés des autres accessoires qui concourent à la définition du montant total du salaire. Il s'agit d'une situation difficile à laquelle les employés ont été confrontés, mais cette modification semble être le moindre mal face au défaut ou retard de paiement ce, malgré le caractère alimentaire du salaire.

### **2- Le retard ou défaut de paiement du salaire**

Les modalités de paiement du salaire sont encadrées par l'article 68 du Code du travail du Cameroun de 1992. En effet, on peut lire de manière successive ce qui suit : « le salaire doit être

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

payé à intervalles réguliers ne pouvant excéder un mois » ; « les paiements mensuels doivent être effectués au plus tard huit jours après la fin du mois de travail qui donne droit au salaire ».

Si de telles dispositions permettent de garantir le droit à la rémunération des employés, l'on peut constater que l'environnement de travail au plus fort de la crise sanitaire était animé et continue de l'être pour bon nombre d'entreprises des arriérés de salaires. Pourtant, l'emploi est considéré comme un facteur de dignité de la personne et constitue le socle qui lui permet d'être reconnu, le fondement de sa citoyenneté sociale<sup>44</sup>.

Page | 16

### **Conclusion**

La présente étude nous aura permis de révéler les incidences des mesures de riposte contre la Covid-19 en entreprise sur la relation individuelle de travail. Aussi, il apparaît clairement comme démontré tout au long de cette analyse, que lesdites mesures impactent sérieusement sur le lien contractuel en favorisant sa rupture, et sur la loi contractuelle à travers les différentes modifications que peut subir le contrat de travail à l'effet de s'adapter aux évolutions imposées par la crise sanitaire. L'on peut à juste titre retenir de cette étude que les efforts d'équilibrisme auxquels s'est livré le législateur camerounais de 1992, n'ont pas encore permis de parler d'une véritable protection des travailleurs. L'on serait même tenté de rejoindre cette doctrine qui parlant de l'avènement du Code du travail de 1992, évoque un « enjeu inattendu »<sup>45</sup> avec une protection excessive de l'employeur ce, au moment où l'ensemble des législations africaines et doctrines plaident pour une protection de la partie faible au contrat de travail à savoir le travailleur.

Cependant, l'espoir est permis avec le vent de réforme qui innerve la législation communautaire Ohada au regard de l'Avant-Projet d'Acte Uniforme relatif au droit du travail. Ce projet aussi louable et salubre qu'il soit, ne permet pas malheureusement de dissiper nos inquiétudes car, il s'inscrit dans une logique perpétuelle et connue de tous du droit Ohada : un droit au service de l'économie ; un droit orienté vers l'attrait des investisseurs. Pour ce faire, les attentes en faveur de la protection du travailleur en Afrique annoncées en pompe par les sirènes des législations étrangères, nous semblent hypothéquées par les logiques respectives qui les structurent. En effet, les législations étrangères ont porté la cause de la protection des travailleurs

<sup>44</sup> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Flammarion, 1979, pp.134-135.

<sup>45</sup> Cf. P.-E. KENFACK, Article précité.

avec une certaine diligence et facilité, pour la simple raison que le niveau de développement de ces États justifie d’orienter le débat de la sécurité juridique en faveur de ceux qui contribuent au bien-être de l’industrie occidentale. Par contre, la quête permanente vers le développement économique des États africains regroupés au sein de l’Ohada ne saurait s’accommoder des exigences « droits de l’hommes » si ils veulent véritablement réaliser cet objectif de développement. On se saurait demander aux pays africains soucieux de leur développement économique, d’agir au même titre que les pays européens confortés dans leur développement économique ; alors même qu’il y a fort longtemps que ces derniers sont passés par cette étape d’offense aux droits des travailleurs pour atteindre leurs objectifs.

Il s’agit peut-être d’une vision qui peut fâcher ou blesser la doctrine acquise à la cause de la protection du travailleur, mais c’est une vision réaliste et qui nous permet d’affirmer avec honnêteté que les droits du travailleur continueront d’être sacrifiés sur l’autel des besoins de développement économiques des pays africains. L’Avant-Projet d’Acte Uniforme relatif au droit du travail s’emploie certes à réduire la fracture sociale constatée entre l’employeur et le travailleur, mais le verre demeure dans le fruit, le loup est dans la bergerie. Au lieu de feindre de ne pas le voir, les législations africaines gagneraient à le reconnaître et apprendre désormais à vivre avec cette idée que le juge et syndicats s’emploieront à corriger autant qu’ils le pourront.

## **Réflexions sur un essai thérapeutique aux obstacles à l'applicabilité supplétive du Droit OHADA des procédures collectives à propos des établissements de crédit en difficulté en zone CEMAC**

*Reflexion on therapeutic trial of impediments to supplementary applicability of OHADA Law of collective proceedings in regard to credit institutions in difficulty in CEMAC zone*

Page | 18

Par :

**EBENE EBONDJI Jeanne Liberté**

Doctorante en Droit (Université de Douala)

Inspecteur Régional de Pédagogie de Droit pour le Littoral

Email : [essebengando@gmail.com](mailto:essebengando@gmail.com)

### **Résumé :**

*L'institution du règlement CEMAC du 25 avril 2014 n'a pas abrogé l'application des dispositions OHADA aux établissements de crédit en difficulté dans l'espace CEMAC. Il est seulement venu rendre plus efficace le cadre réglementaire de traitement des difficultés bancaires en résolvant les questions techniques et spécifiques du droit bancaire, insaisissables dans le passé par le droit OHADA. Bien que le cadre normatif de la CEMAC consacre son autorité de principe dans la résolution des défaillances bancaires, le Droit OHADA des procédures collectives quant à lui n'a qu'une vocation supplétive pour combler les lacunes du droit spécial. Le constat de la cohabitation de deux ordres normatifs supranationaux de la CEMAC et de l'OHADA ne se fait pas sans disharmonies. C'est cette situation conflictogène qui nous a résolu à développer la présente étude à fin de recenser les obstacles à l'applicabilité supplétive du droit OHADA des procédures collectives aux établissements de crédit en crise en zone CEMAC pour apporter ma modeste contribution dans la recherche des pistes de solutionnement.*

**Mots-clés :** Essai thérapeutique – applicabilité supplétive – procédure collective – établissement de crédit en difficulté

**Abstract:**

*The institution of CEMAC regulation of 25 April 2014 has not repealed the application of the OHADA provisions to credit institutions in difficulty in the CEMAC space. It has only come to make the regulatory framework for dealing with banking difficulties more efficient by resolving the technical and specific questions of banking law, elusive in the past by OHADA law. Although the normative framework of the CEMAC enshrines its authority in principle in the resolution of bank failures, the OHADA law of insolvency proceedings has only a supplementary vocation to fill the gaps in the special law. The finding of the coexistence of two supranational normative orders of CEMAC and OHADA is not without disharmony. It is this conflicting situation that led us to develop this study in order to identify the obstacles to the supplementary applicability of the OHADA law of insolvency proceedings to credit institutions in crisis in the CEMAC zone in order to make my modest contribution in the search for possible solutions.*

**Keywords:** Therapeutic trial – supplementary applicability – insolvency proceedings – credit institutions in difficulty

## Introduction

Au commencement, la règle de droit était la même pour tous<sup>1</sup>. Cependant, avec l'émergence de situations particulières, de plus en plus on assiste à une érection des règles spéciales applicables à certaines situations. C'est cet état de chose qui a engrangé une démarcation entre le droit commun et les droits spéciaux<sup>2</sup>. Car, le droit commun est inadapté et le droit spécial est incomplet. Pour la plupart des situations donc, ces deux droits sont complémentaires. Or, la diversité des origines normatives qui est inévitable pourrait être constitutive d'entraves. Il en est ainsi de l'espace OHADA qui en offre une illustration<sup>3</sup> en matière de résolution des crises bancaires.

L'OHADA dispose de deux zones économiques que sont la CEMAC et l'UEMOA.

L'existence de l'OHADA et de la CEMAC laisse transparaître, un certain rapport concurrentiel. Le fait est que l'Acte Uniforme OHADA sur les procédures collectives règlemente une même matière que le règlement CEMAC. En l'occurrence, le traitement des défaillances bancaires qui laisse apparaître une controverse doctrinale au sein de la doctrine africaine. Si pour la majorité de la doctrine, il y'a un risque de conflits, cette conception ne fait pas l'unanimité. On en veut pour preuve deux thèses diamétralement opposées.

- D'une part, la thèse majoritaire en faveur de l'acceptation d'un risque de conflits entre la norme OHADA et CEMAC en matière de défaillances bancaires. Les tenants de cette thèse sont : les Professeurs Alain KENMOGNE SIMO, Paul Gérard POUGOUE, Yvette Rachel KALIEU ELONGO. De l'avis desquels « S'il n'ya pas en soi risque de conflits entre l'OHADA telle que conçue à l'origine et d'autres institutions d'intégration, les conflits deviennent inéluctables lorsque le domaine de l'OHADA s'étend à l'infini »<sup>4</sup>. ISSA SAYEGH parlait d'un risque de conflit en termes de danger lorsqu'il affirmait : « Le danger des normes concurrentes est très vraisemblable, voir avéré entre l'UEMOA ou la CEMAC et l'OHADA dans la mesure où celle-ci forge le droit commun des affaires<sup>5</sup> ; Si

<sup>1</sup> Dans sa formulation latine, la règle de droit s'applique « *erga omnes* »

<sup>2</sup> Voir A. KENMOGNE SIMO, « Les défis de la pluralité des sources du droit dans le domaine bancaire et financier dans la CEMAC et l'UEMOA » in (*Les défis du droit des affaires en Afrique, études africaines, juin 2020, p 153*

<sup>3</sup> Le débat entre le spécial ou le particulier et le général ou le commun montre des disparités entre ces deux notions, seulement, nous les utiliserons indistinctement.

<sup>4</sup> Voir P.G POUGOUE et Y.R KALIEU ELONGO, *Introduction critique à l'OHADA, PUA 2008, P 73*

<sup>5</sup> Voir J. I SAYEGH, « Conflits entre le droit communautaire et le droit régional dans l'espace OHADA » in <https://www.lexbase.fr/revues/juridiques>, p 47



à l'origine pour cet auteur, le conflit des lois était juste un danger, de plus en plus dans son raisonnement, le danger est devenu une certitude. Fort de ce constat, KOUASSI KOUADIO confirme également l'affirmation de l'existence d'un risque de conflits pour ne citer que ceux-ci.

- D'autre part, la thèse minoritaire de la réfutation d'un risque de conflits entre le droit OHADA et le droit spécial de la CEMAC. Le tenant de cette thèse est le Professeur Hervé Magloire MONEBOULOU MINKADA. Pour ce-dernier, le risque de conflits entre les institutions supranationales de l'OHADA et de la CEMAC n'est pas envisageable<sup>6</sup>. Car le droit OHADA est un droit commun et ne saurait être de ce fait incompatible au droit spécial qui porte sur les défaillances des établissements de crédit<sup>7</sup>.

De l'avis du Professeur Alain KENMOGNE SIMO « Le droit commun est applicable aux établissements de crédit mais certaines raisons le rendent inadapté... ». Pour sa part, cet auteur estime que la multitude de sources applicables aux établissements de crédit endifficulté vise à rechercher plus d'efficacité<sup>8</sup>. C'est alors cette pluralité de sources qui fait présager un « potentiel conflit pouvant être théoriquement maîtrisé »<sup>9</sup>. Allant dans le même sens, l'intitulé « Droit OHADA et conflits de juridictions »<sup>10</sup> de monsieur Boniface BANAMBA est fort évocateur de l'affirmation d'un risque de conflits résultant de la cohabitation de deux institutions supranationales autonomes.

L'OHADA et la CEMAC sont des institutions d'intégration par l'uniformisation qui, pour gérer avec efficacité leur mission, se sont pourvues d'organes spécialisés.

Parce qu'il existe deux ordres normatifs de la réglementation des défaillances bancaires, parallèlement, on retrouvera tout aussi deux ordres juridictionnels indépendants. Cette double

<sup>6</sup> Cf. H.M MONEBOULOU MINKADA, « Système juridique et système judiciaire » in la lettre juridique, <https://www.lexbase.fr/revues/juridique>, pour cet auteur, le droit OHADA n'est pas un droit communautaire, mais plutôt une intégration par l'uniformisation.

<sup>7</sup> Voir H.M MONEBOULOU MINKADA, « L'OHADA, le système juridique et le système judiciaire », *opere citato* PUEA, 2018, P 5

<sup>8</sup> Les sources nationales, supranationales et spéciales

<sup>9</sup> Voir A. KENMOGNE SIMO « Le pluriel des procédures collectives » in le Droit au pluriel en hommage au Doyen Stanislas MELONE, PUA 2018, p 618.

<sup>10</sup> Cf. B.BANAMBA, « Droit OHADA et conflits de juridictions » in *Droit au pluriel : en hommage au Doyen Stanislas MELONE*, PUA 2018, P 679



existence peut alors être conséquente des risques de conflits. Tout découle du fait que le droit OHADA qui est le droit commun est inadapté à l'activité bancaire d'une part.

D'autre part, que le droit spécial est incomplet car, ne régle que des hypothèses techniques qui échappent au droit commun. La coexistence de cette diversité de sources constitue des obstacles à l'applicabilité supplétive du droit commun OHADA des procédures collectives aux établissements de crédit défaillants.

Page | 22

Dès lors, il se pose avec acuité à notre réflexion la question suivante. Quels sont les obstacles et les solutions éventuelles à l'applicabilité supplétive du droit OHADA des procédures collectives aux établissements de crédit en crise en zone CEMAC ?

Il importe préalablement de faire un recensement des difficultés relatives à l'existence des conflits consécutifs à la cohabitation de la CEMAC et de l'OHADA en matière de défaillances Bancaires (I) avant de mener une réflexion en vue d'esquisser un essai de résolutions auxdites entraves (II).

## **I- IDENTIFICATION DES DIFFICULTES LIEES A L'EXISTENCE DES CONFLITS CONSECUTIFS A LA COHABITATION DU DROIT CEMAC ET OHADA EN MATIERE DE DEFAILLANCES BANCAIRES**

Deux catégories de difficultés seront envisagées. Notamment, les difficultés portant sur l'existence des conflits normatifs (A) et sur les conflits de compétence (B).

### **A- L'existence des conflits normatifs :**

La reconnaissance d'une pluralité d'origines normatives est inéluctable en matière d'établissements de crédit en difficulté. Par ailleurs, si elles ne sont pas mises en ordre, on aboutirait « à un duel de sources, constitutif d'un obstacle aux objectifs poursuivis par le droit : l'ordre-la sécurité et la justice »<sup>11</sup>. C'est le Conseil des Ministres de l'OHADA et l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (l'UMAC)<sup>12</sup> qui sont chargés de faire des lois au sein de ces sous-

<sup>11</sup> Voir A. KENMOGNE SIMO, « Les défis de la pluralité des sources du droit dans le domaine bancaire et financier dans la CEMAC et l'UEMOA » in *Défis du droit des affaires en Afrique*, Juin 2020, éd Etudes africaines P 155

<sup>12</sup> L'UMAC est régie par la convention de Yaoundé du 25 juin 2008. Celle-ci, dans son titre III intitulé « de l'harmonisation et du contrôle des réglementations bancaire, monétaire et financière » assigne à l'UMAC, le triple

ensembles régionaux. Par ailleurs on retrouve les législations nationales qui elles aussi interviennent pour réglementer les établissements de crédit en difficulté. Conséquemment, on assiste à un chevauchement de normes régissant une même discipline.

L'existence des conflits normatifs s'explique d'une part, du fait d'un constat d'une pluralité d'origines normatives (1) et d'autre part, le silence du législateur OHADA sur certains aspects pourrait engendrer des conflits (2).

### **1- La multitude des origines normatives au sein de l'espace CEMAC**

De l'avis de la doctrine, l'intégration juridique minimise ou éradique les conflits de lois au sein des Etats membres d'une même organisation<sup>13</sup>. Aussi, l'intégration juridique résultant de plusieurs organisations supranationales régissant un même domaine, peut en revanche laisser penser qu'il pourrait avoir des confrontations entre ces institutions quant à la production des règles de droit.

Cette diversité de sources pouvant entraîner des obstacles qui, s'ils ne sont pas rapidement écartés pourraient être sources de conflits et contrevenir ainsi aux finalités du droit. En matière bancaire dans l'espace CEMAC, on observe trois origines normatives susceptibles de confrontations. C'est le cas d'un potentiel conflit entre les normes nationales et celles supranationales représentées par l'OHADA<sup>14</sup> et la CEMAC d'une part (a). D'autre part, un conflit possible mais maîtrisé entre les deux instances normatives de la CEMAC et de l'OHADA (b).

#### **a- Le conflit potentiel entre les normes nationales et celles supranationales de la CEMAC et de l'OHADA**

La rivalité entre le droit uniforme et celui national découle du fait que, pendant longtemps, le droit bancaire avait été le domaine privilégié des législations nationales des Etats membres de l'OHADA. Or avec l'institution du droit uniformisé, ses dispositions seront appliquées au

---

objectif « d'adopter une réglementation bancaire, et de la microfinance harmonisée, de renforcer la réglementation commune existante en matière bancaire, monétaire et financière et d'en assurer le contrôle

<sup>13</sup> Voir A. AKAM AKAM, « L'OHADA et intégration juridique en Afrique » in Les mutations juridiques dans le système OHADA, PP 21-22

<sup>14</sup> Cf. CCJA saisie par la République de Côte d'Ivoire sur la question de la supranationalité des dispositions du droit OHADA par lettre N°137/MJ/CAB-3/KK/MB du 11 oct.2000, enregistré au greffe le 19 octobre 2000. Elle a apporté une réponse. Au fond, il s'agissait de savoir si l'article 10 contient une règle de supranationalité et une règle d'abrogation du droit interne par les actes uniformes. La Cour d'appel répond : « L'article 10 du traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique contient une règle de supranationalité parce qu'il prévoit l'application directe et obligatoire dans les Etats parties des actes uniformes et institue par ailleurs leur suprématie sur les dispositions du droit interne antérieures ou postérieures »

détriment de celles nationales antérieures et contraires<sup>15</sup>. Toutefois, d'une manière générale, la pluralité des origines normatives semble remettre en question le principe de la suprématie du droit uniforme sur celui national<sup>16</sup>.

Seront analysés successivement le potentiel conflit opposant les sources nationales et les sources de l'OHADA, puis le risque de conflit entre les sources nationales et celles de la CEMAC.

**- Le risque de conflit entre les sources nationales et les sources supranationales de l'OHADA**

De l'avis de la doctrine, cette typologie de risque de confrontation peut être valablement maîtrisée<sup>17</sup>. Pour justifier cette affirmation, le raisonnement repose sur deux arguments.

Premièrement, les sources nationales peuvent résulter de l'intervention exceptionnelle de l'autorité monétaire, en l'occurrence au Cameroun, le Ministre des Finances qui pourrait entrer en compétition avec les normes élaborées par le Conseil des Ministres de l'OHADA en matière d'établissements de crédit en difficulté. Ensuite et enfin, cette contrariété de règles peut être neutralisée par l'application de la suprématie du droit OHADA sur les normes inférieures ou antérieures tel qu'il ressort du Traité de l'OHADA<sup>18</sup>. Conséquemment, le conflit potentiel entre les sources nationales et l'OHADA n'est qu'un risque pouvant être neutralisé.

La tendance d'un tel apaisement doit néanmoins être tempérée en ce qui concerne, les rapports entre les sources nationales et les sources supranationales de la CEMAC.

**- Un conflit neutralisé de façade entre les sources nationales et celles supranationales de la CEMAC**

Ce conflit met au-devant de la scène, l'opposition entre le droit spécial et le droit commun. En effet, cet antagonisme est le plus souvent mis en œuvre lorsqu'entre en vigueur un texte de lois spéciales qui revendique son émancipation. Ainsi donc, le droit commercial et ses subdivisions ont depuis toujours revendiqué leur autonomie<sup>19</sup>. De la part du Professeur Yves GUYON,

<sup>15</sup> Voir A. RACLET, *Droit communautaire des affaires et prérogatives de puissance publique nationale*, Panthéon-assas, 2000, P 641

<sup>16</sup> Voir A. KENMOGNE SIMO, « Les défis de la pluralité des sources du droit dans le domaine bancaire et financier de l'OHADA et de l'UEMOA », précité, P 156

<sup>17</sup> Voir A. KENMOGNE SIMO, *Le pluriel des procédures collectives* », PUA 2018, P 616

<sup>18</sup> Voir art 10 du Traité de L'OHADA

<sup>19</sup> Cf. AUBRY et RAU, *Cour de droit civil français*, Paris 1869, P 120, qui classait le droit commercial dans le droit civil spécial

l'émancipation du droit commercial par rapport au droit civil est fortement ressentie au travers du droit des affaires<sup>20</sup>. Le droit bancaire s'inscrit parfaitement dans cette logique.

D'après la doctrine, « le conflit à ce niveau est en apparence maîtrisé »<sup>21</sup>. La raison d'être de cette affirmation est que l'entrée en vigueur du règlement CEMAC a limité le champ d'intervention des législations nationales<sup>22</sup>. En interrogeant le droit public sur cet aspect, la jurisprudence administrative camerounaise nous édifie sur la suprématie du droit uniforme sur celui interne en ces mots « Tout juge national saisi dans le cadre de sa compétence a l'obligation d'appliquer intégralement le droit communautaire et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers en laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale que celle-ci soit antérieure ou postérieure »<sup>23</sup>. Dans ce sens, les ordonnances camerounaises applicables aux liquidations bancaires ne peuvent plus être appliquées que pour des dispositions qui ne sont pas contraires au règlement CEMAC. C'est ce qui ressort de l'article 156 de ce texte qui dispose : « Ses dispositions l'emportent de plein droit sur toutes les réglementations nationales qui leur sont contraires et sur toutes celles légiférant spécialement sur la restructuration des établissements de crédit ». Il en va pareillement pour les autres législations bancaires dans les Etats membres au Traité de l'OHADA. Le cas camerounais n'étant qu'une illustration.

Les autres éléments justificatifs sont le fait que, le règlement CEMAC autorise l'autorité monétaire à ouvrir la procédure de restructuration spéciale pour les établissements de crédit d'importance systémique. Toutefois la condition préalable à l'ouverture de cette procédure est de requérir un avis conforme de la COBAC. L'avis conforme de la COBAC, véritable « droit de veto » pourrait alors entraîner un dysfonctionnement. A notre avis, il serait nécessaire que le législateur CEMAC convertisse le « droit de veto de la COBAC de donner son avis conforme » à l'ouverture d'une procédure collective, de restructuration spéciale en un rôle consultatif. En effet, l'autorité monétaire qui décide de l'ouverture d'une telle procédure a vérifié que les conditions d'ouverture sont réunies. En plus, elle est plus consciente de l'impact de la déconfiture d'une telle entreprise sur l'équilibre économique de l'Etat de siège de cet établissement de crédit.

<sup>20</sup> Voir RIPERT et ROBLOT, *Traité de droit commercial*, Paris 1998, LGDJ, P 90

<sup>21</sup> Voir A. KENMOGNE SIMO, « Le pluriel des procédures collectives », précité, P 617

<sup>22</sup> Cf. art 45 de la loi constitutionnelle camerounaise qui affirme : « Les traités ou accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois ... »

<sup>23</sup> Cf. TPI de Yaoundé, ord de référé N° 200/C du 30 nov.2000

**b- Un risque de conflit théoriquement neutralisé entre les sources OHADA et celles de la CEMAC**

La dialectique du droit commun et du droit spécial, a généralement pour objectif, d'apporter des solutions à des questions auxquelles, le droit commun ne donne pas de réponses<sup>24</sup>. Car, comme l'a souligné le doyen VEDEL, « le droit spécial intervient lorsque l'application du droit commun aux situations spéciales engendrent des résultats erronés »<sup>25</sup>. Le droit spécial intervient tout aussi lorsqu'il s'agit de revendiquer une législation propre pour une catégorie socioprofessionnelle. Comme c'est le cas pour les établissements de crédit<sup>26</sup>. En d'autres termes, lorsque les dispositions spéciales sont prévues pour une situation, les dispositions générales cessent de s'appliquer<sup>27</sup>. Le risque de conflits entre les sources supranationales de l'OHADA et de la CEMAC est théoriquement maîtrisé du fait de la suprématie du droit CEMAC sur celui de l'OHADA. Conséquemment, l'OHADA reste donc en la matière une norme subsidiaire dont l'importance mériterait qu'on déroule les manifestations. On assiste ici à ce que la doctrine a appelé un « faux conflit ou conflit abstrait ». C'est un conflit qui existe sur les arguments purement théoriques lorsque deux textes de lois règlent un domaine identique.<sup>28</sup>

Page | 26

- La suprématie du droit CEMAC, conséquence du caractère subsidiaire du droit OHADA en matière de défaillance bancaire<sup>29</sup>.

La subsidiarité du droit OHADA est affirmée en cas de silence du droit spécial CEMAC. C'est ce qui ressort du règlement CEMAC portant sur les établissements de crédit en difficulté<sup>30</sup>. Les illustrations de la règle *le spécial déroge au général* nécessitent d'être exposées pour apporter la lumière à notre règlement.

<sup>24</sup> Voir G. STEFANI, G. LEVASSEUR et B. BOULOC, Droit pénal général, Paris 2000, P 30

<sup>25</sup> A titre illustratif, l'inopérationalité des articles 1134 et 1382 aux situations du droit administratif

<sup>26</sup> Voir F. RIPPET, « Le déclin du droit », Paris, LGDJ, P 9 ; Colloque Université de Rouen 2001, « La responsabilité professionnelle, une spécificité réelle ou apparente », LPA, 11 juillet 2001

<sup>27</sup> Cf. D. D'AMBRA et M.A FRISON-ROCHE, « Résolution bancaire entre le droit commun des procédures collectives et le droit spécial de la régulation », Paris 2005, LGDJ, P 78

<sup>28</sup> Voir PH. WECKEL, « La concurrence des traités internationaux », Strasbourg 1989, P 64

<sup>29</sup> Voir B. DUTOIT et P. MERCIER, « Les lacis des conflits de conventions en droit privé et leur solutions possibles », 11<sup>ème</sup> session de la conférence de la HAYE de droit international privé, 1969, P 56

<sup>30</sup> Cf. article 85 du règlement CEMAC portant sur les établissements de crédit en difficulté en zone CEMAC

- Les manifestations du caractère subsidiaire du droit OHADA des procédures collectives applicables aux établissements de crédit de la CEMAC.

En matière de règlement préventif, toute demande d'ouverture de cette procédure collective pour les établissements de crédit nécessite préalablement une autorisation de la COBAC. Ce qui n'est pas le cas pour une procédure collective ordinaire de l'OHADA.

Page | 27

Le redressement judiciaire, qui doit être mis en route par la cessation des paiements a une signification différente en matière de défaillances des établissements de crédit. Aussi, le retrait d'agrément est un indicateur de la cessation des paiements bancaire. Or, il en est autrement en droit OHADA des procédures collectives. De plus, c'est la date de retrait d'agrément de l'établissement de crédit qui est considérée comme celle de la cessation de paiement. En revanche en droit OHADA, ce n'est pas le cas<sup>31</sup>.

La liquidation des biens des établissements de crédit résulte du retrait d'agrément alors que l'OHADA prévoit la situation irrémédiablement compromise<sup>32</sup>. Par ailleurs, les opérations de liquidation des biens entraînent un dédoublement du patrimoine bancaire<sup>33</sup> et un double contrôle de la procédure par la COBAC et par le juge commissaire. A contrario en droit OHADA des procédures collectives, les règles sont différentes<sup>34</sup>.

Le silence du législateur CEMAC sur certains aspects des procédures collectives applicables aux établissements de crédit défaillants, pourrait dans une moindre mesure entraîner un risque de conflit.

## **2- Le silence du législateur communautaire, un facteur de contradiction entre les normes OHADA et CEMAC portant sur les règles de privilège de juridiction**

Au sein de l'OHADA, on assiste de plus en plus à la mise en place d'un droit international privé embryonnaire<sup>35</sup> car, de nombreuses questions sont ignorées par le législateur. Ce silence

<sup>31</sup> Cf. articles 116 alinéa 2 du règlement CEMAC sur les établissements de crédit en difficulté et 34 de l'acte uniforme OHADA portant sur les entreprises en difficulté.

<sup>32</sup> Voir articles 94 du Règlement CEMAC et 32 alinéas 1 de l'acte uniforme relatif aux procédures collectives d'apurement du passif

<sup>33</sup> Le compartiment bancaire qui donne lieu à la liquidation bancaire et le compartiment non-bancaire

<sup>34</sup> Cf. art 114 al 2 et 3 du règlement CEMAC portant sur les établissements de crédit en difficulté de la CEMAC

<sup>35</sup> Voir B. BANAMBA, « Droit OHADA et conflits de juridictions » in *Le droit au pluriel*, PUA 2018, P 685



pourrait fondamentalement impacter les procédures collectives internationales car « Une loi inintelligible exprime l'arbitraire du pouvoir en ce sens que ne fournissant pas au destinataire l'information sur ce qu'elle vise »<sup>36</sup>. On le retrouve avec le silence gardé par le législateur sur la transposition des règles de privilège de juridiction. L'ayant compris, certaines législations ont mis ces règles à l'écart. La doctrine parle de vrais conflits<sup>37</sup>.

- Une transposition néfaste des règles de droit interne portant sur les privilèges de juridiction en droit communautaire : un risque de blocage. L'Acte Uniforme OHADA portant sur les procédures collectives n'offre pas des règles d'attribution de compétence. C'est donc au Cameroun, le Code de procédure civile et commercial qui, en raison de la nationalité attribuée les compétences aux juridictions étatiques<sup>38</sup>. A cet effet, lorsque le demandeur est de nationalité camerounaise, il peut valablement attirer le défendeur étranger devant les tribunaux étrangers et inversement<sup>39</sup>.

Une mise à l'écart du privilège de juridiction de droit interne en droit communautaire : Ce dysfonctionnement réel a amené certains législateurs à se débarrasser de cette règle. En Afrique par exemple, la convention de TANANARIVE a explicitement exclu cette règle en son article 39<sup>40</sup>. A titre de droit comparé, la démarche est différente en droit français. La jurisprudence adopte plutôt une attitude prudente. Elle se sert de deux techniques : l'une consistant à déclarer facultative la règle de privilège de juridiction<sup>41</sup>, l'autre portant sur la restriction du champ d'application du

<sup>36</sup> Cf. F. ROCHE et W. BARANES, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intangibilité de la loi », Paris 2000, Chron, p7

<sup>37</sup> Voir NGUENE NTEPPE, *Les conflits de conventions internationales de droit privé : le cas de la convention de Bruxelles de 1924 et les règles de Hambourg de 1978 en droit des transports maritimes internationaux*, Thèse, Nantes/Yaoundé –Soa, 2007, P1

<sup>38</sup> Voir art 14 et 15 CPCC

<sup>39</sup> A titre de droit comparé, voir l'art 853 du Code sénégalais de la famille qui dispose : « les tribunaux sénégalais sont compétents pour toute action dans laquelle le défendeur ou le demandeur a la nationalité sénégalaise au jour de l'introduction de l'instance. Il est fait exception à cette règle lorsque le jugement rendu s'exécute à l'étranger ou lorsque les parties renoncent au privilège de juridiction qui leur accorde la loi de juridiction dans le Code sénégalais.

<sup>40</sup> « ...L'inapplicabilité aux nationaux des autres Etats signataires des règles par lesquelles la législation d'un des Etats signataires déclare ses juridictions compétentes non uniquement de la nationalité du demandeur et sans aucun titre de compétence en ce qui concerne les contestations relatives à des obligations nées d'un contrat »

<sup>41</sup> Cf. Civ 1<sup>ère</sup>, 23 mai 2006 PRIEUR. GADIP, N° 87, rev écrit 2006, P 870. Note : H. GAUDEMET. Dans le même sens, voir CIV 1<sup>ère</sup>, 22 mai 2007, Banque de développement c/ Cométal, Rév 2007, p 610, Note H. GAUDEMET TALLO ; VS. CLAVEL, Droit international privé. Hypercours Dalloz, Paris 2010.

privilège de juridiction par une exclusion de certaines disciplines<sup>42</sup>. Un tel dysfonctionnement est alors explicatif d'un conflit de compétence.

## **B- Les difficultés portant sur l'existence des conflits de compétence**

Page | 29

On observe une pluralité de juridictions au sein de l'espace communautaire de la CEMAC en matière de défaillances des établissements de crédit. Ce pluralisme juridictionnel est le terrain de conflits au sein de cet espace communautaire(1) entretenu par les non-dits du Législateur (2).

### **1- Le pluralisme juridictionnel au sein de l'espace communautaire CEMAC**

La résolution du contentieux des procédures collectives des établissements de crédit en difficulté met au-devant de la scène, les juridictions de fond nationales des Etats partis et en cassation, les juridictions supranationales de la CEMAC et de l'OHADA.

Parlant de la coexistence de ces instances juridictionnelles, la doctrine l'a qualifié du « clair-obscur de la répartition des compétences entre la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage et les juridictions nationales de cassation<sup>43</sup>. L'on pourrait alors observer le potentiel conflit entre les juridictions nationales et les juridictions supranationales d'une part (a), d'autre part, entre la CCJA et la CJ-CEMAC (b).

#### **a- Le risque de conflit de compétence entre les juridictions de fond nationales et les juridictions supranationales**

En matière de droit des affaires, le contentieux est géré par la CCJA en cassation au sein de l'OHADA en principe<sup>44</sup>. Or, avec le contentieux des procédures collectives des établissements de crédit en zone CEMAC, on assiste à une substitution de la CCJA par la CJ-CEMAC<sup>45</sup>. Cet état de

<sup>42</sup> C'est le cas des demandes en partage des immeubles situés à l'étranger, des demandes relatives aux voies d'exécution étrangères pratiquées en France. Voir aussi HAUSMANN qui parle du déclin irréversible des Fors exorbitant dans les articles 14 et 15 du CPCC.

<sup>43</sup> Cf. J FOMETEU in « Mutations juridiques dans le système OHADA », L'harmattan, Paris 2009, P 52

<sup>44</sup> Cf. art 14 du Traité constitutif de l'OHADA

<sup>45</sup> Voir art 2 de la convention régissant la cour de justice de la CEMAC qui dispose : « La Cour de justice communautaire est chargée du contrôle juridictionnel des activités... de la communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale ».



chose génère autant de conflits négatifs que positifs. C'est surtout sur le terrain des conflits mixtes que le contentieux est dense<sup>46</sup>.

L'autre risque de conflit peut être envisagé dans les rapports entre les deux juridictions communautaires de l'OHADA et de la CEMAC.

### **b- Le risque de conflit entre la CCJA et la CJ-CEMAC**

L'absence d'hierarchisation entre la CCJA et la CJ-CEMAC rend ces deux instances juridictionnelles indépendantes<sup>47</sup>. Pour les Etats de la CEMAC faisant partir de l'OHADA, le contentieux des procédures collectives des établissements de crédit engendre donc une répartition des compétences entre la CJ-CEMAC et la CCJA de l'OHADA, qui joue un rôle supplétif. La CCJA a reconnu à cet effet son incompétence dans un domaine relevant de la CJ-CEMAC. Inversement aussi la CJ-CEMAC dans une espèce s'est révélée incompétente pour une affaire relevant de la compétence de la CCJA<sup>48</sup>.

### **2- Les difficultés relatives au silence du législateur sur les règles d'attribution de compétence et la portée limitée des décisions judiciaires dans cet espace communautaire**

La question des conflits de juridiction pose deux problèmes. Celui de la détermination du ou des Tribunaux qui ont compétence pour connaître d'un litige à caractère international et celui des conditions auxquelles un jugement rendu dans un pays étranger, pourrait être exécuté dans un autre Etat. Or, sur de telles préoccupations, on observe un silence du droit communautaire. L'imprécision sémantique des notions de « principal établissement » et surtout de « principal centre d'exploitation » a entraîné dans certaines espèces des conflits de juridictions. L'existence de deux types de procédures collectives principales et secondaires pouvant être ouvertes pour un

<sup>46</sup> Voir Aff. BERDAM INTERNATIONAL C/ BIAO COTE D'IVOIRE ; Aff. SOCOM SARL, CCJA, arrêt<sup>o</sup> 141/2003 du 19 janvier 2003, Recueil CCJA, N°1, janvier-juin 2003, p 19. Dans le même sens, CCJA arrêt N° 22/Juillet-déc. 2014, P 59, Dame MORELLE MICHELLE C/ Dame DOLY TARDJEMAN ; Aff. SNAR LEYMA DE LA Cour Suprême du NIGER

<sup>47</sup> Voir art 7 de la convention régissant la Cour de Justice de la CEMAC qui dispose que : « La Cour de Justice est une institution indépendante des Etats, des organes et des autres institutions. Ses décisions sont prises au nom de la communauté ».

<sup>48</sup> Cf. arrêt n°10/2013, Aff. Abel SEMENGUE MALENZADA C/ ECOBANK CENTRAFRIQUE et BEAC cité par BOUMAKANI « Coexistence de la Cour de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA et de la Cour de Justice de la CEMAC », RDAI/IBIJ, N°1, 2005, P 86

même établissement de crédit en difficulté <sup>49</sup> doit requérir du demandeur une bonne connaissance du lieu d'implantation de son principal établissement afin d'éviter un insuccès de sa demande. C'est ce qui ressort du jugement rendu par le Tribunal hors classe de DAKAR en date du 27 avril 2002<sup>50</sup>.

Les non-dits du législateur communautaire quant aux conditions d'exécution des décisions judiciaires étrangères dans un autre Etat partie, posent un réel problème. A priori, le Traité de l'OHADA laisse croire que les décisions rendues dans un Etat partie peuvent valablement s'exécuter au sein d'un autre Etat de cet espace juridique<sup>51</sup>. Toutefois, à la lecture de l'Acte Uniforme sur les procédures simplifiées de recouvrement des créances et les voies d'exécution, l'exécution d'une décision judiciaire étrangère sur le territoire d'un autre Etat situé au sein de l'espace OHADA nécessite préalablement un titre exécutoire<sup>52</sup>. Le caractère national et non communautaire de la procédure d'exéquatur ne pose aucun problème. Quoique, ce sont les conditions d'exéquatur qui créent des discordes d'un Etat à l'autre. En effet, la procédure d'exéquatur nécessite l'exécution de six conditions en Droits Ivoirien, Malien et Burkinabé. Au Sénégal et au Gabon à l'opposé, ce nombre est plutôt ramené à cinq conditions. Au Cameroun par contre, ce nombre est de quatre. De telles contrariétés peuvent entraîner un forum shopping au sein de cet espace unifié. Car, l'attrait est grand pour un justiciable de faire exécuter sa décision judiciaire dans un Etat partie où les conditions lui seraient plus favorables. Ce qui pourrait avoir pour effet de créer des Etats refuges aux procédures plus souples.

Ne pouvant garder une attitude passive face à de tels obstacles, notre formation de juriste chercheur nous appelle à rechercher des pistes thérapeutiques.

---

<sup>49</sup> Voir art 30 AUPCAP

<sup>50</sup> Cf. Aff. du Procureur de la République et le Greffier en Chef du Tribunal Régional Hors Classe de Dakar cité par Boniface BANAMBA, précité, P 687. En l'espèce, saisi par le Procureur de la République pour l'ouverture d'une procédure collective contre la multinationale Air Afrique, la procédure collective introduite à Dakar venait après une procédure collective principale ayant abouti à une décision de liquidation des biens en Côte D'Ivoire. Dans cette affaire, les juges sénégalais ont admis qu'il était également possible d'ouvrir une procédure collective principale à Dakar en dépit de la décision ivoirienne. Dès lors qu'elle est engagée sur le territoire d'un Etat parti où le débiteur a son principal établissement. Or, la multinationale disposait à Dakar d'un principal établissement ayant les attributs d'un siège social dans la capitale de chaque Etat parti.

<sup>51</sup> Cf. art 20 du traité de l'OHADA

<sup>52</sup> Cf. art 247 al 3 de l'Acte Uniforme relatif aux procédures simplifiées de recouvrement des créances et des voies d'exécution

## **II- REFLEXIONS SUR UN ESSAI DE SOLUTIONS AUX CONFLITS LIES A L'APPLICABILITE DU DROIT OHADA DES PROCEDURES COLLECTIVES AUX ETABLISSEMENTS DE CREDIT EN DIFFICULTE**

Page | 32

La multitude des origines normatives et juridictionnelles, causes conflictogènes des relations entre l'OHADA et la CEMAC nous a mené à une tentative de recherche des mesures palliatives tant aux conflits normatifs (A) que de compétences (B) suscités.

### **A- Réflexions sur des solutions aux conflits normatifs portant sur la covivance des réglementations OHADA et CEMAC en matière d'établissements de crédit en difficulté**

Un auteur recommande d'abandonner les règles ordinaires de résolution des conflits normatifs reposant sur la primauté du droit communautaire sur le droit national lorsqu'on est en présence de deux droits communautaires autonomes<sup>53</sup>. Pour aplanir les difficultés normatives résultant de la confrontation entre les ordres normatifs de la CEMAC et de l'OHADA, il serait judicieux d'élaborer des règles harmonisées d'attribution de compétence (1) en vue d'une détermination d'une réglementation commune pour une bonne administration de la justice (2).

#### **1- La nécessité d'une consécration harmonisée des règles d'attribution de compétence :**

Le législateur communautaire devrait éviter une transposition des règles de privilèges de juridiction au droit communautaire (a). Dans le même sens, il devrait tout aussi adopter l'unicité de juridiction des procédures collectives principales et secondaires (b).

#### **a- Une mise à l'écart à l'échelle communautaire des règles de privilège de juridiction de droit interne**

Comme sus-évoquées dans certaines législations, les règles de privilège de juridiction en matière de conflits mixtes entre un ressortissant étranger et un national entraînent la compétence des juridictions nationales du défendeur et du demandeur. En vue de mettre un terme à ce

<sup>53</sup> Cf. (G) VEDEL cité par (J) WALLINE, « L'évolution de la responsabilité extracontractuelle des entreprises publiques », *Revue de Droit Public* 1990, P 1525 ; ALKA ZADI MPIANA (J), « La problématique de l'existence d'un droit communautaire Africain : entre mimétisme et spécificité », *Revue Libre de Droit* 2014, P 15

dysfonctionnement, nous souhaitons que le législateur communautaire consacre expressément la non-application des règles de privilèges de juridiction au niveau communautaire.

Le renforcement de la sécurité juridique au sein de notre périmètre communautaire pourrait aussi passer par la reconnaissance d'une juridiction exclusive pour connaître des procédures collectives principales et secondaires d'un établissement de crédit.

### **b- La nécessité d'une reconnaissance de compétence exclusive à une juridiction des procédures collectives principales et secondaires d'un débiteur**

Contre un débiteur, plusieurs procédures collectives peuvent être ouvertes. Or, cette situation pourrait entraîner une contrariété de décisions. Il serait donc avisé que la juridiction saisie à titre principal puisse également connaître toutes les autres demandes secondaires. La raison d'être est que, la juridiction saisie en premier a une meilleure connaissance de la situation économique, financière et juridique du débiteur. D'autant plus que l'on sait que la révision des décisions juridictionnelles par les voies de recours est d'ores et déjà un autre moyen de vérifier la pertinence des décisions de justice en cas de contestation.

D'autres solutions doivent être prévues pour une bonne administration de la justice.

### **2- La nécessité d'une redéfinition de la litispendance communautaire et la mise sur pied d'un titre exécutoire communautaire**

Des correctifs sémantiques pour une litispendance communautaire (a) et l'institution d'un titre exécutoire communautaire (b) apparaissent salutaires dans les procédures collectives des établissements de crédit de la CEMAC.

#### **a- Un plaidoyer pour une redéfinition au plan communautaire de la litispendance**

L'existence de questions consubstantielles en matière de procédures collectives, nécessiterait une nouvelle approche sémantique du concept de litispendance par le législateur communautaire. Surtout lorsqu'on sait qu'une pluralité de procédures collectives pourrait être ouvertes contre un débiteur en difficulté<sup>54</sup>. Pour plus d'efficience dans l'administration de la justice, il serait

---

<sup>54</sup> Cf. (S) GUINCHARD, (T) DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, éd Dalloz 2017-2018, P 519. Il existe une connexité entre deux demandes en justice portées devant les juridictions distinctes lorsqu'elles sont étroitement liées entre elles si bien qu'en les jugeant séparément, on risque d'aboutir à une contrariété de jugements. Il est dans l'intérêt

souhaitable de transposer une règle de droit international au niveau communautaire. En l'occurrence « *Prior tempore* ». Dans sa traduction française, la juridiction saisie en second lieu a l'obligation de se dessaisir au bénéfice de la première<sup>55</sup>. La raison est que l'inadaptation du droit commun et le caractère incomplet du droit spécial, rendent ces deux droits complémentaires<sup>56</sup>.

L'exigence d'un titre exécutoire pour l'exécution d'une décision judiciaire étrangère relativise la portée de l'autorité de la chose jugée communautaire. Aussi serait-il justifié d'instituer un titre exécutoire communautaire.

### **b- Un plaidoyer pour l'institution d'un titre exécutoire communautaire**

D'une façon générale, la norme communautaire qui a un caractère international, donne droit par elle seule aux justiciables, sans requérir aucune mesure interne d'exécution, des prérogatives dont ils puissent se prévaloir au sein du périmètre OHADA. C'est du moins en convoquant le droit public, ce qui ressort d'un avis de la CPJI traduit en ces termes « On ne saurait contester que l'objet même d'un accord international, dans l'intention des parties contractantes, puisse être l'adoption par les parties des règles déterminées, créant des droits et des obligations pour les individus, susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux »<sup>57</sup>.

La procédure d'exéquatur des décisions de justice étant une question nationale dans l'espace OHADA, l'on observe des disparités dans les conditions de sa mise en œuvre d'une législation d'un Etat à l'autre. Or, une telle hétérogénéité crée une insécurité juridique. A cet effet, il apparaît approprié de procéder à l'institution d'un titre exécutoire communautaire dont les conditions d'exéquatur seraient harmonisées au sein des Etats parties au Traité de l'OHADA<sup>58</sup>.

Pour renforcer l'efficacité des lois, leur application par les juges devrait nécessiter quelques réaménagements.

---

d'une bonne administration de les faire instruire et juger ensemble, en demandant à l'une de ces juridictions de se dessaisir et de renvoyer en l'état la connaissance de l'affaire à l'autre juridiction.

<sup>55</sup> (B) BANAMBA, précité, P 696

<sup>56</sup> (J) STOUFFLET, « Le particularisme des contrats bancaires », Mélanges à JAUFFRET, Aix-en-Provence, PUF1974, PP 635 et ssv qui affirme que « Régler directement les situations concrètes c'est se condamner à ne faire qu'une œuvre contingente et presque inévitablement incomplète ».

<sup>57</sup> Cf. CPJI, avis consultatif du 3mars 1928 qui donne compétence aux tribunaux de DANTZIG

<sup>58</sup>Voir (B) BANAMBA, *operecitado*, P 691

**B- Réflexions sur un essai de mesures de riposte aux conflits de compétence inhérents à la cohabitation conflictuelle des droits OHADA et CEMAC en matière de défaillances des établissements de crédit**

La portée du conflit de compétence est beaucoup plus marquée que celle du conflit normatif. La question centrale de cette difficulté repose sur l'interrogation suivante. La CJ-CEMAC pourrait-elle appliquer le droit OHADA ou inversement pour la CCJA ?<sup>59</sup>

La réponse à cette question est aisée. Aussi, le justiciable devra saisir la CJ-CEMAC pour une question de droit spécial. Par contre, il devra saisir la CCJA pour une question de droit commun. Car, il faut donner à chacun, le sien. Par ailleurs, face à une question préjudicielle, chaque juridiction doit surseoir à statuer. D'autres solutions doivent être recherchées pour prévenir ou limiter les potentiels conflits de compétence. Aussi trouvons-nous envisageable de procéder à une spécialisation des juridictions (1). Par ailleurs, il serait tout aussi louable de promouvoir la nécessité d'une coordination des juridictions communautaires autonomes fondée sur une répartition appropriée des compétences (2).

**1- La nécessité d'une spécialisation des juridictions**

Pour rendre moins conflictuelle les rapports entre les instances juridictionnelles de la CEMAC et de l'OHADA, en matière de traitement des défaillances bancaires, il semble recommandé de mettre en place une chambre mixte (a). Cette innovation renforcerait alors la sécurité judiciaire au sein de l'espace communautaire CEMAC (b).

**a- La mise en place d'une chambre judiciaire mixte**

Créer une chambre paritaire composée aussi bien des magistrats de la CCJA que de ceux de la CJ-CEMAC résoudrait à bien des égards plusieurs dysfonctionnements. Compte tenu de la multitude des juridictions intervenant en la matière<sup>60</sup>.

<sup>59</sup>Cf. (K) KOUADIO, « Conflits de normes et application du droit communautaire dans l'espace OHADA » in [www.ohada.com](http://www.ohada.com), p 26

<sup>60</sup>Cf. (A) KENMOGNE SIMO, « Les défis de la pluralité des sources de droit dans le domaine bancaire et financier dans la CEMAC et L'UEMOA », éd Etudes Africaines 2020, P 160



De plus, une telle instance de par ses composantes, pourrait contribuer à coup sûr à un renforcement de la sécurité juridique et judiciaire<sup>61</sup>.

### **b- Implication : le renforcement de la sécurité juridique et judiciaire**

Page | 36

L'existence d'une chambre mixte rendrait plus efficace les décisions rendues par cette Cour. De plus, elle aurait une plus grande autorité dans la mesure où les justiciables sauraient que les décisions qui en ressortent, émanent de l'assentiment aussi bien des spécialistes du droit uniformisé OHADA que de ceux du droit spécial CEMAC. Ce qui rendrait donc l'exécution de leurs décisions moins contestables.

Le renforcement de la sécurité juridique et judiciaire trouve son prolongement dans la nécessité d'une répartition adéquate des compétences entre la CCJA et la CJ-CEMAC.

### **2- Une nécessité d'une coordination des juridictions communautaires autonomes fondée sur une répartition appropriée des compétences**

De l'analyse des situations qui se présenteraient, en l'occurrence lorsqu'un litige porte sur le droit uniforme et/ou sur le droit spécial, quelle juridiction faudrait-il saisir ?

Nous avons pu constater avec la doctrine une répartition aisée des compétences dans l'hypothèse d'un litige portant exclusivement sur le droit commun ou spécial (a) et une répartition malaisée des compétences dans l'hypothèse d'un conflit mixte (b).

#### **a- Une répartition aisée de compétences dans l'hypothèse d'un litige portant exclusivement sur le droit commun ou spécial**

Lorsque l'objet du différend porte uniquement sur le droit uniformisé OHADA, ou sur le droit spécial CEMAC, la solution est évidente. C'est la CCJA qui sera compétente pour connaître du contentieux relevant de l'application du droit uniformisé OHADA. Pareillement, c'est la CJ-CEMAC qui sera habilitée à connaître les questions spécifiques des défaillances des établissements de crédit.

---

<sup>61</sup>Voir (A) KENMOGNE SIMO, *operecitado*, p 165



Par contre, la résolution des litiges qui mêlent à la fois le droit uniformisé OHADA et celui de la CEMAC n'est pas sans difficultés.

#### **b- Une répartition malaisée des compétences dans l'hypothèse d'un conflit mixte**

Page | 37

Plusieurs obstacles se dressent en présence d'un conflit mixte. A cet effet, les critères de résolution en vue de garantir une répartition appropriée des compétences entre la juridiction uniforme de l'OHADA et la CJ-CEMAC doivent être recherchés.

Quatre critères de résolution dans la répartition adéquate des compétences ont été dégagés par la doctrine<sup>62</sup> :

- Le sursis à statuer : la difficulté survient lorsqu'une question préjudicielle intervient dans les rapports, CJ-CEMAC et CCJA. La question qui se pose est celle de savoir laquelle des deux juridictions doit statuer par priorité eu égard à leur indépendance<sup>63</sup>.
- L'autre critère de résolution est fondé sur la prépondérance des questions d'un système juridique dans l'objet du contentieux. C'est du moins ce qui ressort d'un arrêt de la Cour Suprême du Niger qui avait refusé de renvoyer l'affaire devant la CCJA, parce que le pourvoi selon elle était basé majoritairement sur la violation des règles du Code Civil et du Code CIMA<sup>64</sup>. Ce critère de prépondérance serait dangereux dans la mesure où il est difficile d'évaluer son intensité, ce qui pourrait aboutir à des conflits positifs entre ces juridictions. Il faudrait donc rechercher d'autres critères plus efficaces.
- Le critère dépendant de la qualité du demandeur doit être envisagé. A cet effet, si le demandeur est l'établissement de crédit, la saisine de la CCJA devrait lui être imposée. Par contre, si le demandeur est plutôt un client de l'établissement de crédit, il bénéficie d'une option entre saisir la CCJA ou la CJ-CEMAC.
- En fin, le critère de la nature du litige. C'est-à-dire qu'il faudrait distinguer deux hypothèses. Notamment, les hypothèses de conflits interprofessionnels ou mixtes.

<sup>62</sup> Cf. (A) KENMOGNE SIMO, *operecitado*, P 162

<sup>63</sup> Cf. (A) KENMOGNE SIMO, *précité*, P 166

<sup>64</sup> Cf. arrêt N° 01-158/C du 16 août 2001, SNAR LEYMA C/ Groupe HIMA SOULEY sur [www.ohada.com](http://www.ohada.com)

Les conflits interprofessionnels opposent les autorités bancaires entre elles, ou une autorité bancaire à un établissement de crédit ou les établissements de crédit entre eux.

L'instance juridictionnelle à saisir est la CJ-CEMAC dans les deux premiers cas. Par contre, la réponse doit être nuancée dans la troisième hypothèse. On prend en compte ici l'objet du litige. Aussi, lorsque l'objet du contentieux porte exclusivement sur les règles d'un système juridique, c'est exclusivement l'instance juridictionnelle y relative qui sera compétente.

Page | 38

A contrario, lorsque l'objet du différend est mixte, la juridiction compétente est celle spéciale. Notamment, la CJ-CEMAC, quand le litige oppose deux professionnels.

En revanche, dans le cas de figure où le contentieux est non professionnel, c'est-à-dire entre un établissement de crédit et un client, la juridiction compétente est la CCJA. Mais si le demandeur est le client, il a le choix entre la CCJA et la CJ-CEMAC.

### **Conclusion**

La spécificité de l'établissement de crédit en raison du rôle clé qu'il joue dans l'intermédiation financière et la structure de son bilan financier, a nécessité des règles qui lui sont propres aussi bien en période normale qu'en période de crise. En tout temps, l'on observe en matière de réglementation des établissements de crédit, une cohabitation des règles spéciales et communes. Concernant les établissements de crédit en crise, cette cohabitation se heurte à des obstacles diversifiés que nous avons pu compartimenter en deux catégories. Notamment, l'existence de conflits normatifs et de compétence. A la suite de cet inventaire des entraves à l'applicabilité subsidiaire du droit OHADA des procédures collectives aux établissements de crédit en difficulté en zone CEMAC, nous avons recherché des solutions à ces maux dans un souci de renforcer la sécurité juridique et judiciaire au sein de la CEMAC. Car, si l'un des objectifs majeurs de la CEMAC est d'assurer un développement harmonieux de ses Etats, ce dessein ne peut se concrétiser que s'il repose sur une réglementation commune appropriée, facteur d'attraction des investisseurs qui demeure perfectible.

**Libres propos sur la constitutionnalité de certaines dispositions du code pénal camerounais à l'aune de l'article 11 du pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques. Regards croisés entre l'obligation pénale et l'obligation civile**

Page | 39

*Free speech on the constitutionality of certain provisions of the Cameroonian penal code in the light of article 11 of the 1966 international covenant on civil and political rights. Perspectives between the penal and the civil obligation*

*Par :***Martin Mary AYISSI**

Docteur en droit pénal et sciences criminelles

Enseignant-Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de Yaoundé II-Cameroun

**Résumé :**

*Le Cameroun a souscrit aux conventions internationales et s'est engagé à renforcer les libertés fondamentales dues à ses citoyens dans sa loi constitutionnelle. La lecture du récent code pénal camerounais mérite une attention particulière dans ses dispositions ayant un rapport avec les infractions contractuelles. Certaines dispositions semblent contradictoires au pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il s'agit d'interroger la place de l'obligation civile née de l'exécution contractuelle face à l'obligation pénale de non-emprisonnement consacrée par le pacte international relatifs aux droits civils et politiques.*

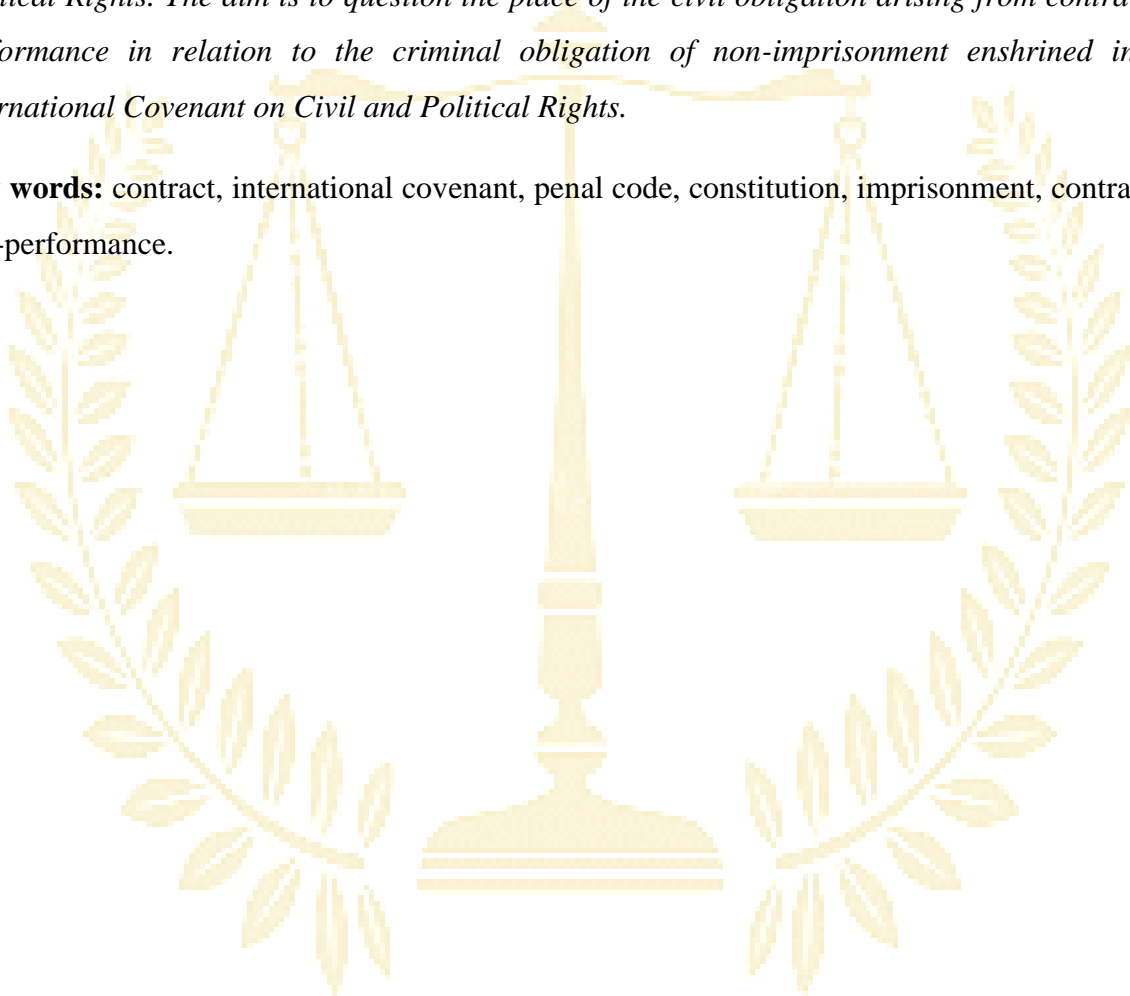
**Mots clés :** contrat, pacte international, code pénal, constitution, emprisonnement, inexécution contractuelle.

**Abstract :**

*Cameroon has subscribed to international conventions and has committed itself to strengthening the fundamental freedoms due to its citizens in its constitutional law. A reading of the recent Cameroonian Penal Code deserves particular attention in its provisions relating to contractual offences. Some provisions seem to contradict the International Covenant on Civil and Political Rights. The aim is to question the place of the civil obligation arising from contractual performance in relation to the criminal obligation of non-imprisonment enshrined in the International Covenant on Civil and Political Rights.*

Page | 40

**Key words:** contract, international covenant, penal code, constitution, imprisonment, contractual non-performance.



## Introduction

Que reste-t-il de la conception kelsenienne<sup>1</sup> de l'ordre juridique au regard des choix de politique criminelle actuelle du Cameroun sur la protection du lien contractuel, des droits de l'homme et de l'ordre public? La question met en relation les interactions entre la notion de contrat<sup>2</sup> et la sanction pénale au regard d'une certaine « hiérarchie » qui introduit des obligations entre les normes. Le débat sur l'existence<sup>3</sup> ou non<sup>4</sup> de cette hiérarchie est tranché par le constituant camerounais<sup>5</sup> et renforcé par la pluralité de contrôles juridictionnels<sup>6</sup> qu'il institue pour assurer la systématicité du droit. Le constat de l'ordre et du désordre dans ce système juridique qui élude la regrettable conclusion que « *le champ pénal actuel donne à voir, l'image d'un inquiétant désordre*

<sup>1</sup> Hans Kelsen est pour un pénaliste africain, le « coryphée » de la théorie dite de « la hiérarchie des normes ». Lire G. NTONO TSIMI, *Le paradigme du crime contre l'humanité et la renaissance du pluralisme dans les droits pénaux Africains, contribution à une théorie sur l'inter normativité des systèmes pénaux nationaux en transition*, Thèse, UY-II, 2012, p. 1. En effet, le maître autrichien pense que, « l'ordre juridique n'est pas un système de normes juridiques placées toutes au même rang, mais un édifice à plusieurs étages superposés, une pyramide ou hiérarchie formée d'un certain nombre d'étages ou couches juridiques ». H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, trad. THEVENAZ, Etre et penser, cahiers de philosophie, 2ème éd., 1988 p. 299.

<sup>2</sup> Cette étude ne fait pas une analyse globale de l'obligation contractuelle (formation, exécution, extinction). Elle se limite à l'exécution de l'obligation contractuelle telle que prévue par l'art. 11 PIDCP. L'article 1101 du code civil définit toutefois le contrat comme « une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose ».

<sup>3</sup> M. TROPER, "La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul AMSELEK", *Revue du droit public*, 1978, p. 1523

<sup>4</sup> Cette théorie a été énergiquement critiquée. V. M. MONIN, "Réflexion à l'occasion d'un anniversaire : trente ans de hiérarchie des normes", D. 1990, chron. pp. 27-32 et "La hiérarchie des normes n'existe pas", D.H., n°30, 1999, pp. 1-2 ; P. AMSELEK, "Réflexions critiques autour de la conception kelsenienne de l'ordre juridique", art. préc., pp. 5-19 ; P. AMSELEK, "Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridique", in Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU : Renouveau du Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2007, pp. 983 et sq. ; P. PUIG, « Hiérarchie des normes : du système au principe », R.T.D.Civ. (4), Oct-Déc 2001, pp.749-794.

<sup>5</sup> L'article 45 de la constitution indique que les conventions internationales dûment ratifiées ont une valeur supra législative et infra constitutionnelle en ces termes : « Les traités ou accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Bien plus, les normes internationales relatives aux droits de l'homme ont une valeur constitutionnelle car acceptées comme telle par le préambule de la constitution et donc faisant partie du « bloc de constitutionnalité ». Cf. D.-J. ZAMBO ZAMBO, *Le droit applicable au Cameroun : Essai sur les conflits de loi dans le temps et l'espace*. Thèse de Doctorat Ph.D en Droit, U.Y.-II, 2009, P. 253 ; c'est ce que le Professeur Alain-Didier OLINGA appelle « la constitutionnalisation des instruments internationaux relatifs aux droits fondamentaux ». Lire "Réflexions sur le droit international, la hiérarchie des normes et l'office du juge au Cameroun", *Juridis*, n°65, 2005, p. 4. Par ailleurs, l'auteur ajoute que pour ces normes que « la ratification constitue, à elle seule un ticket d'accès direct à la dignité constitutionnelle ». A.-D. OLINGA, « vers une garantie constitutionnelle », in S. MELONE, A. MINKOA SHE et L. SINDJOUN (Dir), *la réforme constitutionnel du 18 janvier 1996 au Cameroun. Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, Friedrich – Ebert – GRAP, 1996, p. 341.

<sup>6</sup> Il s'agit du contrôle de constitutionnalité, du contrôle de conventionalité et du contrôle de légalité des actes réglementaires. D.-J. ZAMBO ZAMBO, *op.cit.*, p. 463.

normatif »<sup>7</sup> reste tout de même constant<sup>8</sup>. La doctrine en général<sup>9</sup> reste fortement divergente sur la relation entre le modèle souverainiste traditionnel, selon lequel chaque Etat est souverain pour défendre sa sécurité, et le modèle universaliste qui postule la reconnaissance des valeurs universelles<sup>10</sup>. Au Cameroun, l'un considéré comme moniste, pense que le Cameroun a fait le choix du « monisme à l'état pure »<sup>11</sup>, à côté duquel rime, « le monisme avec primauté du droit international sur le droit interne »<sup>12</sup>. L'autre doctrine taxée de dualiste - fondée sur l'internormativité et notamment sur l'internationalisation - remet en cause ce monisme et même cette « pureté » et constate la dilution progressive des « corps solides » de souveraineté, légalité et territorialité ; par l'« érosion du monopole étatique comme source du droit pénal d'une part, par l'infléchissement de l'autorité de la loi et l'incapacité du texte législatif à traduire l'entièreté du droit pénal » d'autre part et enfin, par le schéma de la « désétatisation » du droit pénal<sup>13</sup>. Entre l'ordre dans l'organisation constitutionnelle des organes d'édition des normes, et le désordre

<sup>7</sup> Les concepts « ordre » et « système » sont interchangeables dans cette étude. Même si certains auteurs tentent de les distinguer sans toutefois y parvenir. M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, 1994, p.162 ; H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, trad. THEVENAZ, Etre et penser, cahiers de philosophie, 2ème éd., 1988, p. 257 ; M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, PUF, coll. « Les voies du Droit », 1988, pp. 23-24.

<sup>8</sup> Sur la question de l'ordre et du désordre du système juridique, lire utilement, MM. Michel VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Le système juridique, entre ordre et désordre*, Paris, PUF, 1988 ; M. DELMAS-MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Le Seuil, coll. « Essais », 1998, p. 92 ; « L'espace judiciaire européen : laboratoire de la mondialisation », *Dalloz*, 2000, chron. p. 421 ;

<sup>9</sup> Une certaine doctrine valide cette lecture de l'article 45 de la constitution au-delà du débat qui oppose les internistes aux internationalistes du droit :

- au Cameroun : A. MINKOA SHE, *Droits de l'homme et droit pénal au Cameroun*, Paris, Economica, coll. « La vie du droit en Afrique », 1999, n° 63 et sq., et n° 152 et sq., L., DONFACK SOCKENG, "Le contrôle de constitutionnalité des lois hier et aujourd'hui. Réflexion sur certains aspects de réception du constitutionnalisme moderne en droit camerounais" in S. MELONE, A. MINKOA SHE et L. SINDJOUN (Dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun. Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, Friedrich – Ebert – GRAP, 1996 ; et de façon plus nuancée, P.-G., POUGOUE, "OHADA, Instrument d'intégration juridique", in R.A.S.J., vol. 2, N° 2, 2001, p. 27 ; N. MOUELLE KOMBI, "La loi Constitutionnelle du 18 janvier 1996 et le droit international in Stanislas MELONE, A. MINKOA SHE et L. SINDJOUN (Dir.), *op.cit.*, p.133 ; D.-J. ZAMBO ZAMBO, *op.cit.*, p. 495

- en France : J.-L., AUBERT *Introduction au droit*, Paris, Armand Colin, Coll. « U. Droit », 7e éd., 1998, p. 76 ; F. TERRE, *Introduction générale au droit*, *op. cit.*, n°s 157-182 ; S. DRUFFIN-BRICCA et H.-L. HENRY, *Introduction générale au Droit*, Paris, Gualino éditeur, Coll. « Fac. Universités », 2003, pp. 89-90 ; C. DEBBASCH et (Autres), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Economica, 4e éd., 2001, pp. 506-507 ; Eu égard au nombre toujours croissant de conventions internationales ratifiées par le Cameroun et de la multitude des droits dérivés généraux ou spécifiques.

<sup>10</sup> M. DELMAS MARTY, *Les forces imaginantes du droit (IV), vers une communauté de valeurs ?*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2011, p. 8.

<sup>11</sup> D.-J. ZAMBO ZAMBO, *op.cit.*, p. 484.

<sup>12</sup> A. MINKOA SHE, *Droits de l'homme et droit pénal au Cameroun*, Paris, Economica, coll. « La vie du droit en Afrique », 1999, N° 63.

<sup>13</sup> G. NTONO TSIMI, *Le paradigme du crime contre l'humanité et la renaissance du pluralisme dans les droits pénaux Africains, contribution à une théorie sur l'inter normativité des systèmes pénaux nationaux en transition*, Thèse de Doctorat Ph.D, UY II, 2011-2012.



infra-constitutionnel dans le contenu des normes édictées, celui-ci doit l'emporter sur celui-là et rendre plus attrayante l'étude sur ce qui paraît aujourd'hui comme une « *inconstitutionnalité*<sup>14</sup> du code pénal camerounais au croisement du pacte international des nations unies relatifs aux droits civils et politiques »<sup>15</sup>. La supériorité de la constitution aux traités d'une part, et des conventions relatives aux droits de l'homme<sup>16</sup> à la loi<sup>17</sup> d'autre part, semble établie. Toutefois, le code pénal, bien que reconnaissant expressément la supériorité des traités dûment promulgués et publiés<sup>18</sup>, prévoit et c'est une curiosité, une kyrielle de dispositions qu'on pourrait taxer d'inconstitutionnelles. Ceci dit, le pacte international des nations unies relatif aux droits civils et politiques interdit une sanction fondamentale prévue dans ce code pénal et relative à une catégorie d'infractions : celles ayant une base contractuelle. Il est clairement prévu dans ledit pacte que « *Nul ne peut être emprisonné pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle* »<sup>19</sup>. Le Cameroun ayant souscrit sans réserve à l'intégration des valeurs défendues

<sup>14</sup> Cette inconstitutionnalité est dite indirecte (c'est nous qui le disons) car les conventions internationales de défense des droits de l'homme entrent doublement dans l'ordre juridique interne camerounais. D'une part et directement, à travers le préambule de la constitution (constitution politique), et d'autre part et indirectement, par le bloc de constitutionnalité (constitution sociale) dont de l'article 45 de la constitution. C'est par le truchement de cette seconde hypothèse que l'étude est menée car il s'agit de toute apparence de l'inconventionnalité du code pénal camerounais.

<sup>15</sup> Le Doyen MINKOA SHE indiquait déjà la difficulté de soumettre les lois pénales antérieures à la constitution de 1996 à un contrôle de conventionalité propre aux traités internationaux protégeant les droits de l'homme à cause de l'imprécision orchestrée par cette loi constitutionnelle. A. MINKOA SHE, *op.cit.* Le problème ne se pose plus de nos jours avec la précision de l'article 45 de la constitution et la promulgation de la loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal qui est non seulement postérieure à la constitution de 1996, mais rentre dans la catégorie susmentionnée.

<sup>16</sup> Il est fait référence au pacte international des nations unies relatifs aux droits civils et politiques de 1966 (PIDCP). Ce Pacte, convient-il de le rappeler, est entré en vigueur à l'égard du Cameroun, tout comme son protocole facultatif, le 27 septembre 1984.

<sup>17</sup> Il s'agit du code pénal du Cameroun tel que révisé en 2016 et ses modifications subséquentes à l'instar de la loi n° 2019/020 du 24 décembre 2019 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal, la loi n° 2019/021 du 24 décembre 2019 fixant certaines règles relatives à l'activité de crédit dans les secteurs bancaires et de la micro-finance au Cameroun. Allusion sera également faite aux lois pénales qui développent un droit pénal spécial à côté du droit pénal général. Car le droit pénal ne se résume pas au code pénal. Il englobe même les conventions internationales à travers le droit pénal international et le droit international pénal.

<sup>18</sup> Art. 2 al. 1 du CPC. La formulation de cet article pose cependant des difficultés d'interprétations pour le juriste pénaliste. Le législateur souligne que « *les règles de droit international, ainsi que les traités dûment promulgués et ratifiés, s'imposent au présent code, ainsi qu'à toute disposition pénale* ». Que recouvrent « *les règles de droit international* » ? Sont-elles différentes des traités ? Pour apporter un essai de réponse à ces questions, on peut s'appuyer sur l'article 38 des statuts de la CIJ qui érige les conventions internationales, la jurisprudence, l'équité, la doctrine des juristes les plus qualifiés en règles de droit international. Au regard de la rigueur du principe de textualité qui s'impose en droit pénal, il est convenant de discuter l'admission de la supériorité de toutes ces sources de droit international sur la loi pénale. Le législateur aurait dû retenir uniquement « *les traités dûment ratifiés et promulgués* » comme règle de droit international. Aussi, l'étude propose cette reformulation de l'article 2 al. 2 du CPC au législateur camerounais : « ***Les traités dûment ratifiés et promulgués, s'imposent au présent code, ainsi qu'à toute disposition pénale spéciale*** ». Lire M.-M. AYISSI, *Les présomptions en droit pénal*, Thèse, Université de Yaoundé II, 2022, p. 134.

<sup>19</sup> Art. 11 PIDCP



par le système des Nations Unies<sup>20</sup>, se doit d'observer respectueusement les normes que secrète ce système. Un contemporain ajoute en ce sens que « *le séjour en prison n'efface pas la dette et ne vaut pas compensation* »<sup>21</sup>. Or, certaines dispositions du code pénal relatives à l'exécution des obligations contractuelles laissent conclure à une dysharmonie entre la lettre et l'esprit du code pénal<sup>22</sup>. Cette étude milite pour un syncrétisme savant des normes nationales et internationales pour unifier la doctrine camerounaise sur le droit applicable dans cet espace normatif. Précisément, il s'agit de conformer, peu ou prou, l'obligation pénale négative que pose le pacte international à l'obligation civile positive qui constitue le fondement des infractions contractuelles. L'obligation est une notion fondamentale en droit<sup>23</sup>. Elle naît de plusieurs sources au rang desquelles le contrat. L'inexécution d'une obligation contractuelle conduit *a priori* aux sanctions civiles, mais dans cette étude il s'agit de « *l'inexécution du contrat pénalement répréhensible* »<sup>24</sup>. Dans ce domaine, c'est la volonté des parties qui préside aux destinées de l'objet recherché<sup>25</sup>. Le droit pénal ne devant intervenir parfois qu'au travers de ce qu'il est convenu d'appeler la « *clause pénale* ». Ce qui dénote *expressis verbis* l'extra-pénalité des conventions contractuelles. L'interprétation littérale de la disposition suscitée trahit inéluctablement l'idée d'incompatibilité, du moins d'inconformité, sinon de conflictualité<sup>26</sup> entre le pacte international des nations unies, *norme par excellence de protection des droits fondamentaux*, et le code pénal, *norme privilégiée de protection de l'ordre social*. Le couac se situe dans la consécration des restrictions de liberté assortie à la violation de l'exécution du lien contractuel. La question est la suivante : quelle interprétation peut-on faire de l'interaction entre certaines dispositions du code pénal camerounais et l'article 11 du pacte international en rapport avec la peine d'emprisonnement et l'exécution contractuelle ?

<sup>20</sup> C'est la lettre du préambule de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996. L'article 65 de la même loi indique que « *le préambule fait partie intégrante de la constitution* ». Son statut est passé d'une « *enseigne décorative à l'étalage utilitaire* », J. MOUANGUE KOBILA, « Le préambule du texte constitutionnel du 18 janvier 1996 : De l'enseigne décorative à l'étalage utilitaire », Lex Lata, n°023-024, Février-Mars 1996, pp.33-38.

<sup>21</sup> D. MOKOBE SONE, « Allocution du 20 février 2020 à l'audience solennelle de rentrée judiciaire », 2020, p. 13.

<sup>22</sup> Bien que l'article 2 al 1 fasse vraisemblablement allégeance aux traités dument promulgués et publiés en indiquant qu'ils « *s'imposent* » à lui, il est tout de suite fait le constat que, certaines de ses dispositions sont aux antipodes du PIDCP. On s'interroge sur le sens du terme « *s'imposent* ». Signifie-t-il « *lui est préférable* » (inter partes) en cas de conflit ou alors « *rend nul et de nul effet* » (erga omnes) toutes les dispositions qui lui sont contraires ? Nous apporterons notre point de vue sur la question.

<sup>23</sup> Elle sera abordée ici en droit civil et en droit pénal.

<sup>24</sup> M. MULLER, *L'inexécution du contrat pénalement répréhensible*, Thèse, Paris II, 1977

<sup>25</sup> Qui dit contrat dit juste.

<sup>26</sup> Le conflit peut s'envisager ici dans sa double dimension temporelle et spatiale. Voir *infra*.

Cette interrogation tente de résumer la place de *l'obligation civile*<sup>27</sup>, en droit camerounais aujourd'hui en tant que fondement du droit pénal. Le droit pénal camerounais subit par ailleurs les percussions de *l'obligation pénale* introduite par le droit international. Il se situe désormais au confluent de l'obligation civile et de l'obligation pénale. Il ressort donc une orientation contradictoire du choix de la sanction d'emprisonnement dans le code pénal et dans le pacte. L'articulation projetée de cette interaction permet de résoudre les détours d'un système pénal parfois en panne de cohérence.

L'intérêt d'une telle analyse est de mettre en vitrine d'une part la constitutionnalisation du droit pénal départageant celui-ci entre les objectivistes et les subjectivistes. La recherche de l'état de droit qui s'ensuit, amène « *la majorité des politiques criminelles contemporaines à faire une application mixte des deux doctrines* »<sup>28</sup>. Cette savante hybridité constitue le standard de référence de l'état de droit qui est l'État soumis au droit ou encore l'État dans lequel « *la toute-puissance du pouvoir trouve sa limite dans la règle juridique qu'elle est tenue de respecter* »<sup>29</sup>. D'autre part sur le plan axiologique, il s'agit de catégoriser les valeurs sociales dignes de protection pénales et de mettre à l'écart les sous-valeurs pour lesquelles la pénalisation ou la répression accentuée cause plutôt un trouble social au lieu d'être une solution<sup>30</sup>. Il y a dans ce sens un impératif d'observer un équilibre entre la « *soft law* » et la « *hard law* » aux liens contractuels. Il s'agit aussi de trouver des solutions au cancéreux problème de la surpopulation carcérale qui est une réalité au Cameroun<sup>31</sup>.

La confrontation du code pénal au pacte international et surtout à la constitution, permet de constater que le législateur camerounais fait de toute apparence une manipulation imprudente de

<sup>27</sup> La précision est faite car l'obligation en droit pénal renvoie à une autre thématique que nous nous réservons de développer ici. Des études ont été aussi menées sur l'obligation dans d'autres branches du droit que le droit civil. Cf. Rapport du Colloque tenue à l'Université de Yaoundé II sur le thème « *L'obligation dans tous ses états* » en hommage à l'une des grandes figures du droit camerounais, le Professeur Stanislas MELONE.

<sup>28</sup> M.-M. AYISSI, *Le résultat de l'infraction*, Paris, EUE, Sept. 2018.

<sup>29</sup> J. RIVERO, *État de droit, état du droit* in « *L'Etat de droit* », Mélanges Guy BRAIBANT, Dalloz, 1996, p. 609.

<sup>30</sup> Un contemporain s'est aussi interrogé sur l'effet contre-productif de la loi de 2019 sur l'incrimination du non-remboursement du crédit bancaire en soulignant que « *la rigueur de ce texte ne va-t-elle pas éteindre la tendance des emprunteurs à solliciter les crédits et par voie de conséquence renforcer la surliquidité ambiante des établissements de crédit* » Lire utilement J.-M.-H. FOGANG FOGANG, « regard critique sur l'incrimination du non-remboursement du crédit bancaire au Cameroun », *Juridis périodique*, N° 130, p. 111.

<sup>31</sup> Le rapport de *World Prison Population List* présente le Cameroun comme l'un des pays ayant un taux d'incarcération le plus élevé en Afrique, avec 115 personnes incarcérées pour 100 000 habitants. En 2017, le Cameroun dénombrait 30 605 détenus, dont 17 635 prévenus et 12 970 condamnés pour une capacité d'accueil de l'ensemble de ses prisons de 17 915 places. Lire M. MORELLE, P. AWONDO, H. BIRWE et G.-M. EYENGA, « politique de réforme et matérialité de la prison au Cameroun », *Politique africaine*, 2018/2, n°150, pp.75-96.

la notion d'obligation contractuelle<sup>32</sup> et surtout de la fonction répressive du code pénal<sup>33</sup>. L'effet relatif du contrat capte désormais la loi pénale dans sa double dimension incriminatrice<sup>34</sup> et sanctionnatrice<sup>35</sup>, selon l'adage, « *nullum crimen, nulla poena sine lege* ».

Le code pénal camerounais réserve plus d'une surprise. Sa substance, si le législateur privilégiait l'argument *a coherentia*<sup>36</sup>, prévoit mécaniquement et de façon rébarbative l'emprisonnement à l'inexécution contractuelle. L'obligation pénale négative dérivant de l'instrument juridique international recommande la réduction du champ d'intervention de la sanction pénale dans ce domaine. Il apparaît une diaphonie entre l'énoncé conventionnel et la disposition légale. Matériellement correcte à bien des égards<sup>37</sup>, mais constitutionnellement incorrect au regard de la norme supranationale, l'émancipation de la politique répressive des infractions contractuelles s'inscrit dans une logique amphibologique. L'orientation qui dirige le choix de la sanction par le législateur camerounais semble désormais contrastée (I). A ce stade, s'interroger sur le devenir du droit pénal des contrats dans l'univers juridique du Cameroun peut constituer une voie salutaire (II).

### **I- L'ORIENTATION CONTRASTÉE DU CHOIX DE LA SANCTION PÉNALE DE L'INEXÉCUTION CONTRACTUELLE : LE MONOLOGUE DES NORMES OU « LE MONISME DESORDONNÉ »**

L'obligation introduite par la norme supranationale est intéressante dans un contexte où les droits fondamentaux orientent les politiques criminelles contemporaines. La norme internationale et la norme nationale sont en apparente contradiction sur la question discutée. Expressément, le pacte international interdit l'emprisonnement pour l'inexécution contractuelle pénalement répréhensible (A). Face à ces droits fondamentaux et contre ceux-ci se dresse la souveraineté

<sup>32</sup> Il s'agit surtout de l'obligation civile qui oppose les particuliers dont les personnes physiques et/ou morales. Les contrats administratifs en sont exclus car l'Etat et ses démembrements ne font pas l'objet de sanctions pénales.

<sup>33</sup> Il y a une sorte de perversion de la fonction « *ultima ratio* » de la loi pénale. Loin d'être la dernière arme du législateur en matière de protection de l'ordre public, celle-ci devient la « *primera ratio* » et sert de sapeurs-pompiers pour garantir le respect des règles relatives aux autres disciplines juridiques.

<sup>34</sup> Il s'agit principalement de l'inexécution contractuelle pénalement répréhensible.

<sup>35</sup> Seul l'emprisonnement, peine principale qu'elle soit à temps partiel ou à perpétuité, fait l'objet de débat ici.

<sup>36</sup> C'est un argument d'interprétation qui part de l'idée qu'un législateur raisonnable ne peut régler une même situation de deux façons contradictoires et qu'en cas de contradiction ou d'incompatibilité entre deux normes, il existe une autre règle permettant d'écarter l'une d'elles et de mettre fin au conflit. Pour plus de clarification sur cet argument, lire utilement J.-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 4<sup>e</sup> éd. 2003, n<sup>o</sup>s 231 et sq.

<sup>37</sup> Il est fait allusion à la promotion de l'incrimination complète qui semble désormais affecionner du législateur camerounais lorsqu'il décida d'internaliser certaines incriminations contenues dans les conventions internationales en mettant en minorité l'incrimination ouverte ou « à plusieurs mains ».

revendiquée par le législateur national comme gardien de l'ordre public. Il choisit de toute évidence la logique « *pas d'infraction contractuelle, sans emprisonnement* » qui est en nette contradiction avec la convention internationale (B).

#### **A- L'interdiction supranationale « pas d'emprisonnement en cas d'infractions » pour inexécution du contrat**

Page | 47

Une kyrielle de questions taraude l'esprit de l'observateur. Quelle interprétation faire de l'article 11 PIDCP ? Interdit-il la restriction de libertés uniquement ou s'agit-il d'une obligation de dépénalisation généralisée ? Les réponses ne coulent pas de source. L'idéologie des conventions internationales de protection des droits de l'homme étant la défense effrénée des libertés, l'obligation posée par le pacte international est d'une interprétation complexe.

La première compréhension qui répond à la première question, semble logique lorsqu'on convoque l'interprétation littérale de la convention. Il est de tradition dans cette dynamique que, « *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*<sup>38</sup> ». Le pacte aurait juste interdit l'emprisonnement et aurait permis les autres sanctions pénales en cas d'inexécution d'une obligation contractuelle. A la deuxième question, la réponse peut être déduite de deux compréhensions complémentaires. Au premier abord, le pacte *aurait interdit* toutes les restrictions de liberté y compris les gardes à vue et les détentions provisoires. La raison est que, les lois nationales n'étant pas identiques, la convention semble laisser libre cours aux Etats à travers *la marge nationale d'appréciation*, de supprimer la peine d'emprisonnement dans leur législation pour cette catégorie d'infractions. Cependant, le droit camerounais met un accent remarqué pour la protection de l'ordre public économique et l'ordre public social lorsqu'il fulmine de sanctions pénales les comportements portant atteinte à ces valeurs.

Au second abord, l'on peut conclure à une obligation de dépénalisation généralisée mais qui, du fait de sa nature conventionnelle, n'a pas de caractère contraignant et laisse libre cours aux législateurs nationaux de faire une reconsidération restrictive ou extensive de son application. L'inconvénient d'une telle interprétation est que, la loi pénale du Cameroun fait expressément le choix de la rigueur absolue face aux infractions d'origine contractuelle malgré l'obligation posée par le législateur international.

<sup>38</sup> Cette maxime signifie qu'il ne faut pas distinguer là où la loi ne distingue pas.

Plus encore, du fait de la postérité de cette loi, il (le législateur) devrait tenir compte de la nature supra légale du pacte international pour réduire la pénalisation généralisée de l'inexécution contractuelle dans son ordre juridique. Il y a ici, une tétanisation de « *lex posterior derogat priori* »<sup>39</sup> du fait de la supériorité du pacte international au code pénal.

Page | 48

Le paradigme de la fonction *ultima ratio* de la loi pénale cède le pas, dans cet imbroglio normatif, à la surprotection des intérêts économiques et sociaux de l'Etat et même du secteur privé et emporte l'énervement de la loi pénale en l'érigant en *primera ratio*. L'inconstitutionnalité qui en découle relève simplement de l'attentisme des instances juridictionnelles supranationales de contrôle de constitutionnalité notamment la Cour Africaine des Droits de l'Homme pour « la dépenalisation des infractions mineurs »<sup>40</sup>. Contrairement à l'environnement juridique du Cameroun et même de plusieurs pays de la région africaine, le législateur, de même que les juges de certains pays d'Europe exercent leurs activités sous le contrôle des juridictions internationales, notamment la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Cour de justice des Communautés européennes. Ces juridictions veillent sur la qualité des normes d'incrimination. Dans ces pays, le législateur est enclin d'observer les exigences de conformité inhérentes aux incriminations par rapport aux obligations contenues dans les normes internationales.

Il reste constant et c'est un truisme que de le dire, la révision de la loi pénale de 2016 est un impératif qui enclin le législateur à s'adapter à la protection du bien juridique supranational que représentent les droits fondamentaux.

### **B- La permission nationale « pas d'infractions, sans emprisonnement » pour inexécution du contrat**

Pour Henri BATIFFOL, « *sur un territoire donné un seul législateur a qualité pour commander...* »<sup>41</sup>. C'est la thèse du souverainisme national dans la fabrique de la norme pénale. Dans ce sillage, la loi du 12 juillet 2016 a fait une application généralisée de l'article 18 réservée aux sanctions pénales principales dans toutes les infractions contenues dans le livre IIème entament ainsi largement le principe de nécessité de la peine dans sa dimension de la proportionnalité avec

<sup>39</sup> Cette maxime signifie que la loi postérieure déroge à la loi antérieure. Cela peut s'appeler l'abrogation. Mais cette technique ne s'applique que sur les lois d'égale valeur. Le pacte demeure cependant supérieur au code pénal.

<sup>40</sup> Lire G NTONO TSIMI, « Quelques lignes directrices de politique criminelle dans le cadre de l'union africaine », Editions A. PEDONE | « archives de politique criminelle », 2019/1 n° 41 | pp. 235-256.

<sup>41</sup> H. BATIFFOL, "Conflits de lois dans l'espace et dans le temps", Mélanges Ripert, Tome 1, 1950, p. 301.



la faute commise<sup>42</sup>. Sont comprises dans cette assiette, toutes les infractions contractuelles. Or, La lecture conjuguée du code civil - « *Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* »<sup>43</sup> - et du code pénal - « *Est pénalement responsable, celui qui commet volontairement les actes caractérisant les éléments constitutifs d'une infraction, avec l'intention que ces faits aient pour conséquence, la réalisation de l'infraction* »<sup>44</sup> - retrace clairement le concept de responsabilité dans ces disciplines du droit. Cela appelle deux observations fondamentales et complémentaires. La première, les deux textes mettent en relief les conditions d'établissement de responsabilité. La seconde, les deux textes définissent le responsable. Pris ensemble, ils définissent la responsabilité et le responsable en droit civil et en droit pénal. L'inexécution du contrat peut ainsi naître de « *tout fait quelconque de l'homme* » qui « *caractérise les éléments constitutifs de l'infraction* » et avec « *l'intention ou par son imprudence, sa maladresse ou sa mauvaise foi* ». La convention interdit que ces faits quelconques de l'homme soient sanctionnés par l'emprisonnement lorsqu'ils sont commis dans le cadre de l'exécution d'un contrat.

Revient de façon rébarbative, la phraséologie « *Est puni d'un emprisonnement de...à...* » dans le code pénal et mêmes dans les lois pénales spéciales. Interroger la *ratio legis* du législateur à l'aune de cette redondance permet de penser que, la volonté des parties se noie désormais dans la rigueur de la loi pénale et dans l'oubli de non emprisonnement du pacte. La garantie de l'exécution de l'accord de volonté dépend en partie de ceux qui l'ont formé. Les conséquences négatives qui en découlent leur échappent quelle que soit la gravité et la nature de l'inexécution<sup>45</sup>. A côté des peines principales, les contractants s'inclinent également à l'impérium des peines accessoires et des peines alternatives. Force est malheureusement de constater que le principe de proportionnalité des peines, c'est-à-dire de l'adéquation entre la peine et l'infraction commise, aucune garantie n'est prévue par le législateur.

<sup>42</sup> S. YAWAGA, « Réflexion sur la constitutionnalisation de certains aspects du droit pénal camerounais de fond », *RSC*, 2001, p. 360 ;

<sup>43</sup> 1382 C.Civ.

<sup>44</sup> Art. 74 al. 2

<sup>45</sup> En cas d'accident de circulation, le conducteur est toujours pénalement responsable des suites de l'accident. Or, il s'agit la plupart du temps, des infractions non – volontaires. Cette terminologie est préférée à l'infraction non-intentionnelle car l'élément moral, qui réunit l'intention et la volonté, laisse toujours subsister la volonté même si l'intention n'existe pas.

Une telle impasse normative porte en elle les germes d'une politique criminelle<sup>46</sup> en nette opposition aux accords de volonté et au développement du climat des affaires lorsqu'on considère l'importance des contrats qui se tissent entre les entreprises de grandes envergures. Le droit pénal devient plutôt un obstacle pour le développement de l'économie et des entreprises du secteur privé.

La restriction de l'assiette des sanctions applicables à l'inexécution du contrat par le pacte international, tel un vœu pieux, se heurte à l'insensibilité du législateur national. Le Doyen Stanislas MELONE soulignait déjà cet « *énervement de la répression* » dans l'ordonnance 72/16 du 28 septembre 1972 qui avait exagérément accentué la sévérité des peines sanctionnant certaines formes de banditisme de la peine de mort<sup>47</sup>.

La logique juridique qui sous-tend cette posture est tributaire de la rationalité du législateur camerounais qui met un accent sur la répression plutôt que sur l'anticipation. Cette logique, même si elle reste pertinente, semble connaître une évolution négative pour la qualité des normes. La refonte récente de la loi pénale aurait dû s'inscrire dans la logique de la cohérence du droit. Le contrôle de conventionnalité étant désormais inscrit en lettre d'or dans la jurisprudence du Cameroun<sup>48</sup>, la voix du juge, bouche de la loi, est fortement attendue pour réguler le contenu des normes pénales. Plus que tout autre juge, le juge constitutionnel, juge de la légalité, sans se substituer au législateur, a également un rôle important pour une éventuelle révision des textes répressifs. Le rôle de l'avocat est aussi important dans cette mission d'éducation. L'auxiliaire de justice qu'il est, a l'obligation de conseil et de pédagogue envers son client. La responsabilité civile offre déjà les moyens de droit pour résoudre les litiges liés à l'exécution du contrat. La pénalisation qui s'ensuit n'est pas une panacée. Elle reste empreinte à de nombreuses entraves qui déteignent l'évolution du droit pénal des contrats.

<sup>46</sup> S. YAWAGA, *op.cit.*

<sup>47</sup> S. MELONE, « Constitution et droit pénal : pistes de recherches après la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 », in La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun, Aspects juridiques et politiques, p. 66. Le doyen soulignait alors que, « lorsque le législateur en 1972 punit des mêmes peines le vol d'un yaourt parce qu'on a brisé la vitre d'un magasin au même titre que le fait de tuer le gardien de l'épicerie pour voler le même yaourt, on peut estimer qu'il y a là disproportion entre la faute commise et la peine ».

<sup>48</sup> Il s'agit d'une longue chronique que retrace Monsieur le Doyen Dominique Junior ZAMBO ZAMBO. Sa thèse soutenue alors en 2009 convoque la jurisprudence française sur la question dans l'Arrêt NICOLO. A peine un an après la soutenance de cette thèse, les fruits de ses clarifications théoriques, suivant celle de Monsieur le Professeur Adolphe MINKOA SHE, ont porté leur fruit. Cf. Aff. Michel ZOULTAIR FADOUL contre OMAIS KASSIM SELECTA SARL du 15 juillet 2010, Inédit. La décision du juge pénal sur la question reste toujours attendue au moment où cette étude est menée.



## II-L'ARTICULATION ENVISAGEE DU DROIT PENAL DES CONTRATS : LE DIALOGUE DES JUGES OU «DU PLURALISME ORDONNE AU MONISME MODERE»

L'enchevêtrement des normes dans l'ordre juridique camerounais pose globalement le problème de la cohérence du droit applicable. Ce problème se complexifie lorsque les normes internes entrent en contact avec les normes internationales. La justice contractuelle, à l'origine étrangère au droit pénal, peut retrouver sa rationalité par la communicabilité des normes entre le national et le supra national (A) et la réduction du champ d'intervention de la norme pénale par le remodelage des rapports entre le constitutionnel et l'infra-constitutionnel (B). Ceci grâce à l'activité du juge, protecteur de l'ordre public et des libertés fondamentales.

Page | 51

### A- Le renforcement de la justice pénale contractuelle par « la relevance juridique » entre le supranational et le national : le pluralisme ordonné

Le Professeur Santi ROMANO, juriste positiviste et publiciste italien, inscrit la relevance juridique dans le registre du *pluralisme juridique* et notamment à la question des rapports entre systèmes juridiques<sup>49</sup>. Le pénaliste africain de l'internormativité emprunte cette idée mais la circonscrit « *sur la nature de la relevance juridique qui existerait entre deux niveaux supranationaux distincts du système pénal étatique* »<sup>50</sup>. En empruntant l'idée et non le contenu de la conception de ces précurseurs, la relevance juridique s'inspire ici des rapports de supériorité entre ordre international et ordre national. La question est de savoir si « *l'existence ou l'efficacité du pacte international est conforme aux conditions d'application des normes mises en place par l'ordre juridique camerounais* ». Quelle est cette *relevance juridique* ?

La marge nationale d'appréciation<sup>51</sup>, fondement de la souveraineté pénale nationale, matérialise le choix de la sanction par le législateur en droit pénal des contrats. En même temps, l'obligation pénale dérivée du droit international pose un obstacle infranchissable au grand principe de souveraineté, fût-il, dans le domaine du droit des contrats. C'est l'obligation conventionnelle de non-emprisonnement. La recherche de l'équilibre dans cet antagonisme peut

<sup>49</sup> S. ROMANO, *Ordinamento giuridico*, trad. franc. *L'ordre juridique* (par L. FRANCOIS et P. GOTHOT), Paris, Dalloz, 1975.p. 77.

<sup>50</sup> G. NTONO TSIMI, *Le paradigme du crime contre l'humanité et la renaissance du pluralisme dans les droits pénaux Africains, contribution à une théorie sur l'inter normativité des systèmes pénaux nationaux en transition*, op.cit., p. 452.

<sup>51</sup> MM A.-D. OLINGA et C. PICHERAL, « La théorie de la marge d'appréciation dans la jurisprudence récente de la cour européenne des droits de l'homme », *RTDH*, 1995.

se fonder sur la communication et l'interaction entre les normes nationales et internationales. Le pacte international, norme supra législative, ayant rang constitutionnel de par sa qualité de norme internationale de protection des droits fondamentaux, entre en dialogue<sup>52</sup> avec le code pénal. Par conséquent, la question de l'appartenance au monisme ou au dualisme du système juridique camerounais rebondit. Si l'on peut s'accorder sur la tendance de l'écartement du dualisme intégrale, « *le monisme à l'état pur* » détaché de toute considération dualiste semble amphibologique. Page | 52

*Le monisme à l'état pur* ne garantit pas à lui-seul une justice salubre en matière contractuelle en raison de l'interpénétration des systèmes juridiques contemporains et de la jurisprudence internationale comme facteur d'unification du droit. La justice pénale en matière contractuelle doit-être conditionnée par la reconsidération du national par une intégration de l'international à la mesure des droits fondamentaux pour retrouver sa rationalité. Cette reconsidération porte sur l'équilibrage des intérêts antagonistes et donc, de deux piliers essentiels : *l'adaptation du pacte international aux nouveaux mouvements de politique criminelle de protection de l'ordre public national* d'une part, et *l'humanisation des lois pénales nationales pour une revalorisation des accords de volonté et des droits fondamentaux* d'autre part.

Sur le premier point, l'exclusion péremptoire de l'emprisonnement de la grille des sanctions applicables à l'inexécution des obligations contractuelles par le pacte international fragilise la mission d'encadrement de la loi pénale comme loi de police. Elle emporte la vulgarisation de la loi pénale au rang de simple norme sociale. La raison est que, l'emprisonnement, l'une des peines principales, constitue l'un des remparts essentiels de la répression. A titre comparatif et non de droit comparé, le droit français catégorise les peines pour les personnes physiques selon qu'elles sont criminelles (la réclusion, la détention et l'amende), correctionnelles (l'emprisonnement et l'amende) ou contraventionnelles (l'amende) sans omettre les peines complémentaires et alternatives. Au Cameroun, c'est la même classification<sup>53</sup> même si la dénomination des peines est différente.

---

<sup>52</sup> Ce que Mireille DELMAS MARTY appelle le rapprochement par dialogue. « *Il n'a pour objectif ni l'enfermement sur les différences, ni l'uniformisation absolue, mais l'approximation, en ce sens que la proximité relative l'universalisme en introduisant, entre la conformité et la différence, la notion de compatibilité, qui permet l'harmonie, donc la coexistence pacifique* ». *Les forces imaginantes du droit (IV), vers une communauté de valeurs ?* Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2011, p. 180-181.

<sup>53</sup> Art. 21 C.P.

A l'analyse, on s'attendrait à ce que le droit français et le droit camerounais réservassent uniquement les peines pécuniaires aux infractions contractuelles. Mais, les dispositions liées à l'abus de biens sociaux, à l'adultère, à la filouterie de loyer, au non remboursement des crédits bancaires sont assorties de peines d'emprisonnement. C'est la preuve, s'il en était encore besoin, que certaines valeurs sociales liées aux droits fondamentaux bénéficient inconventionnellement de la rigueur de la loi, car allant aux antipodes du pacte international. C'est aussi l'occasion de voter pour la limitation de la pénalisation dans le cadre de l'OHADA. De cette limitation dépendent la progression économique et la contribution du secteur privé au développement des Etats membres. En pénalisant les accords de volonté, le législateur crée une psychose pour les acteurs qui interviennent dans ces secteurs qui tiennent pourtant de nombreux emplois et contribuent au développement des entreprises<sup>54</sup>. Toutefois, pour reculer la souveraineté pénale qui déteint l'avancée du droit international, l'étude interpelle le juge supranational à consacrer l'obligation de dépenalisation rationalisée par sa jurisprudence. En raison du caractère (*inter partes*) des décisions de justice en droit national, sauf l'hypothèse de certaines décisions de la cour suprême, les décisions des juridictions supranationales (*erga omnes*) constituent un moyen de contrôle des législations nationales pouvant faciliter la limitation et la rationalisation de la répression de certaines infractions contractuelles dans l'arsenal juridique camerounais.

Sur le deuxième point, l'humanisation de la peine découlant du subjectivisme défendu par la doctrine néo-classique du droit pénal comme ROSSI, ORTOLAN et celle de la défense sociale nouvelle défendue par Marc ANCEL, recommande de réduire le domaine d'application de la norme pénale en supprimant certaines infractions pour une érection des dispositions du code pénal « *de l'enseigne décorative à l'étalage utilitaire* »<sup>55</sup>. Cela peut contribuer à l'évitement de la surpopulation carcérale et de ses effets pervers, c'est-à-dire, de faire de la prison, non pas un lieu d'aggravation de la criminalité, mais plutôt un lieu d'expiation des délinquants<sup>56</sup>. La plume du

<sup>54</sup> En incriminant le non-remboursement des crédits bancaires, cela n'encourage pas les clients des entreprises bancaires à contracter des emprunts. Or, ces emprunts produisent des bénéfices à ces entreprises et permettent d'éviter la surliquidité bancaire. Lire utilement J.-M.-H FOGANG FOGANG, *op.cit.*, p.111-112.

<sup>55</sup> Il s'agit des infractions qui existent certes, mais qui ne bénéficient de l'attention, ni des justiciables, ni des autorités judiciaires. C'est ce qu'un auteur a appelé « les lois d'affichages ».

<sup>56</sup> Lire H.-M. MONEBOULOU MINKADA, H.-M. MONEBOULOU MINKADA, *Système pénitentiaire et criminalité au Cameroun*, Thèse, UY II, 2011 ; R. NGONO BOUNOUNGOU, *La réforme du système pénitentiaire camerounais : entre héritage colonial et traditions culturelles*, Thèse, Grenoble, 2012.

juge supra nationale est de plus qu'indispensable dans cet entrevue<sup>57</sup> pour scruter les voies d'un raccordement des interdits pénaux<sup>58</sup>. Ce mouvement de dépenalisation, même partiel, contribuera à réajuster les rapports de conformité entre les normes internationales et les normes nationales d'une part, et d'autre part, entre normes constitutionnelles et infra-constitutionnelles.

### **B- Le confinement de la justice pénale contractuelle par le remodelage des rapports entre le constitutionnel et l'infra-constitutionnel : le monisme modéré**

Le système juridique camerounais reste et demeurera coincé dans les fourches caudines de l'ordre et du désordre tant que la hiérarchie statique et dynamique ne sera pas complète. L'idéal de justice étant aussi une vue de l'esprit, il reste que le législateur « panse » et « pense » la rationalité de la justice contractuelle applicable dans son espace normatif. Il s'agit de rationaliser la constitutionnalisation du droit pénal des contrats en dépassant le paradigme ancien de la souveraineté absolue du système pénal, du « *monisme à l'état pur* » pour un saut qualitatif vers le paradigme de la souveraineté relative et donc d'un « *monisme modéré* »<sup>59</sup>. Ce monisme modéré doit par ailleurs se dédoubler d'une hiérarchie formelle et matérielle mettant parfaitement en contact la norme suprême et toutes les normes infra-constitutionnelles. C'est cette seconde dimension de la rationalité du système de justice contractuel qui va parfaire les errements législatifs des pôles de création du droit. Cette tâche ardue peut être effectuée par l'exploitation de deux pistes importantes et complémentaires : la révision législative ou l'option judiciaire. Celle-là dépendant de la qualité de celle-ci.

Sur le premier point, plusieurs concepts s'enchevêtrent lorsqu'on interroge le droit applicable et l'efficacité de la norme pénale : la caducité<sup>60</sup>, de la désuétude<sup>61</sup>, de l'abrogation ou encore de l'annulation de certaines dispositions du code pénal camerounais ou de l'article 11 du pacte international. Il reste difficile d'affirmer au regard des rapports de supériorité, de conflictualité et

<sup>57</sup> Il peut à l'occasion rappeler les législateurs nationaux à observer la communauté des valeurs pour une harmonisation, que le droit OHADA appelle de tous ses vœux, des systèmes pénaux africains. Lire sur ce point M. DELMAS MARTY, *Les forces imaginantes du droit (IV), vers une communauté de valeurs ?*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2011.

<sup>58</sup> M. DELMAS MARTY, *op.cit.*, p. 180.

<sup>59</sup> C'est nous qui soulignons et c'est notre proposition.

<sup>60</sup> La caducité peut-être retenue si la loi postérieure prévoit des faits contraires à la loi antérieure. Le pacte international qui interdit l'emprisonnement pour les incriminations contractuelles, est en effet supérieur et antérieur au code pénal. La caducité ne peut pas être retenue ici.

<sup>61</sup> La désuétude est définie comme l'inapplication prolongée d'un texte. Elle peut être « passive » lorsque les faits correspondants ne surviennent pas, ou « active » lorsqu'une norme en vigueur est constamment écartée au profit d'une autre norme contraire en vigueur. La thèse de la désuétude du pacte international doit aussi être écartée pour les mêmes raisons que la caducité.

même d'applicabilité qu'entretennent le pacte international et le code pénal, si ce code pénal, puisque c'est lui qui constitue l'axe de réflexion de l'étude, doit rester en vigueur dans son entièreté ou s'il doit faire l'objet d'une refonte partielle. La résolution quasi-impossible de l'équation du statut bancal du droit pénal des contrats est, peu ou prou, tributaire du remodelage envisageable sur la question.

D'abord sur la supériorité, le constituant camerounais reconnaît, *expressis verbis* depuis 1996 et sans équivoque, la supra légalité du pacte international. Il est même élevé à « *la dignité constitutionnelle* » de par son statut de norme internationale de protection des droits humains. Ensuite, la conflictualité est d'évidence de par les contenus contradictoires de ces normes et tenant compte de la relevance juridique qui leur est applicable. L'applicabilité qui en découle enfin, est d'une complexité qui rend inopérant les concepts de caducité, désuétude, abrogation et même d'annulation du fait de la postérité du code pénal aux dispositions inconstitutionnelles. Les deux lois restent en vigueur et cela ne cause aucune gêne à personne !

Néanmoins une révision de certaines dispositions du code pénal est nécessaire. Elle se résumera à supprimer l'emprisonnement de certaines infractions ou à supprimer simplement d'autres infractions du fait de leur caractère superflu dans le code pénal<sup>62</sup>. Un contemporain parle « *d'enseigne décorative* » et l'autre qualifie ce type d'infractions de « *législation aux faits divers* » ou de « *lois dites d'affichage* »<sup>63</sup> pour décrire cette extension malheureuse de la norme pénale aux sous-valeurs sociales.

Sur le second point, l'« *activité jurisprudentielle nationale* » montre depuis un certain temps, même si cela reste insuffisant, une volonté manifeste de corriger ces errements législatifs en prenant à bras le corps la protection du principe de juridicité. Depuis l'arrêt NICOLO<sup>64</sup> en France, un contemporain interpellait déjà à la fin du siècle dernier le juge camerounais à écarter la

<sup>62</sup> C'est aussi la problématique que pose un autre contemporain lorsqu'il interroge la nécessité de l'incrimination du non-remboursement du crédit bancaire au Cameroun par la loi n° 2019/021 du 24 décembre 2019 fixant certaines règles relatives à l'activité de crédit dans les secteurs bancaires et de la micro-finance au Cameroun. Lire J.M.-H FOGANG FOGANG, *op.cit.*, p. 107.

<sup>63</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS et E. MILLARD, « Efficacité et énoncé de la norme », In P. HAMMJE, L. JANICOT et S. NADAL, *L'efficacité de l'acte normatif, Nouvelle norme, nouvelles normativités*, Lextenso, 2013, p. 8. Selon celle-ci, soulignent les auteurs, le pouvoir énonce des textes en réponse immédiate à de « supposés problèmes », et ce d'autant plus que l'énoncé précédent, lui-même adopté en réponse immédiate à un précédent problème, n'avait qu'une fonction communicationnelle.

<sup>64</sup> C.E. 20 octobre 1989, NICOLO, J.C.P. 1989, II, 21371, Concl. Frydman, D.1990, 135, note P. Sabourin, préc.



norme interne contraire à la convention internationale<sup>65</sup>. Ce dernier a pris un peu plus d'une décennie pour entériner en droit civil ce que l'étude recommande d'étendre aujourd'hui en droit pénal à travers l'Arrêt N°21/Civ du 15 juillet 2010<sup>66</sup>.

A travers cette courageuse décision rendue par la juridiction suprême camerounaise, il est désormais reconnu- il n'en a jamais été autrement,<sup>67</sup> - au juge camerounais de faire un contrôle de conventionalité des normes internes antérieures ou postérieures à une norme internationale. L'arrêt rendu décide de l'opposabilité automatique sur le territoire camerounais des actes étrangers sans autre forme de reconnaissance par les autorités camerounaises.

De ce qui précède, l'on est désormais en droit de revendiquer au juge suprême camerounais d'écarter, dans une jurisprudence de référence, certaines dispositions du code pénal consacrant l'emprisonnement aux infractions contractuelles à l'instar de *la filouterie de loyer, la filouterie de boisson et de transport, l'adultère, la bigamie, le non-remboursement de crédit bancaire etc.* et ce, de manière non pas systématique, mais suivant le critère du relativisme pénal, quelle que soit leur nature criminelle, délictuelle ou contraventionnelle lorsqu'elles vont à l'encontre du pacte international. La raison est que, non seulement le droit civil et le droit des affaires les sanctionnent suffisamment, mais aussi, leur usage dans la pratique judiciaire et extrajudiciaire relève parfois de la pure divagation<sup>68</sup>. En les écartant, le juge répressif camerounais formera cette communauté de valeurs que décrit Madame le Professeur Mireille DELMAS MARTY, c'est-à-dire le rapprochement par le dialogue avec le juge supra national. Elle soutient d'ailleurs que « *les pays*

<sup>65</sup> A. MINKOA SHE, *Droits de l'homme et droit pénal au Cameroun*, Paris, Economica, 1999, n°190

<sup>66</sup> Affaire Michel ZOULTAIR FADOUL contre OMAIS KASSIM SELECTA SARL, 15 juillet 2010. Note Yvonne Léopoldine AKOA, « les normes nationales : regard critique sur la jurisprudence des juridictions de fond et de la cour suprême », présentée lors du Séminaire de renforcement des capacités des personnels judiciaires sur l'application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) axé sur le thème « conflit des normes entre la CEDEF et les normes nationales : regard critique sur la jurisprudence des juridictions de fond et de la cour suprême », p. 35.

<sup>67</sup> C'est en application de l'article 29 de la Convention Générale de Coopération en matière de Justice signé à Tananarive entre le Cameroun et plusieurs Etats notamment le Bénin, convention signée la 12 septembre 1961 et ratifiée par le Cameroun par décret N°62/DF/115 du 09 avril 1962 et indépendamment de l'article 10 de la loi N°2007/001 du 19 avril 2007 instituant le juge du contentieux et fixant les conditions de l'exécution au Cameroun des décisions judiciaires et actes publics étrangers que ces actes sont désormais valables et reconnus au Cameroun sans autre forme de reconnaissance comme l'exéquat.

<sup>68</sup> La majorité de ces infractions ne font pas l'objet de poursuites. Quand bien même cette poursuite est engagée, elle connaît rarement une issue favorable pour le requérant. La filouterie nécessite que le requérant justifie d'un titre de propriété du bien utilisé frauduleusement par l'agent. Par exemple, la filouterie de loyer devient une sorte de contrôle sur pièce de la redevance foncière, du permis de bâtir et sur présentation du titre foncier car « *Nul ne peut transférer plus de droit qu'il n'en a lui-même* ». Le défaut de ces pièces par la majorité des citoyens camerounais ne possédant pas ces documents, préfèrent le compromis.

qui ont transposés les interdits internationaux dans leur droit interne, ont valorisé le critère juridique de la protection des droits de l'homme »<sup>69</sup>.

### Conclusion

Finalement, le droit pénal applicable à l'institution contractuelle passé au crible du pacte international, notamment son article 11, révèle une remarquable « *crise de la conception kelsénienne de l'ordre juridique* » entre les interférences contradictoires de l'international sur le national et incohérences péremptoires entre le constitutionnel et l'infra-constitutionnel. Cette crise interpelle le législateur et plus encore le juge qu'il soit supra national ou national. Le premier est appelé à reconsidérer le lien contractuel et le second, à contrôler les valeurs universelles d'une part et de conventionalité du code pénal à l'aune du pacte d'autre part. L'opposition - « *Protecteur de l'ordre public ? Oui mais absolutiste, non ! Contre Protecteur des droits de l'homme ? Oui, mais liberticide, non !* » - animant les politiques criminelles, résiste, et cela est un truisme. L'inexécution contractuellement répréhensible prévue dans diverses dispositions du code pénal, constitue une source légale quoiqu'informelle formant le relatif entre le national et l'universel introduit par le pacte et ce, malgré l'obligation négative posée par ce dernier en tant qu'instrument international de protection des droits fondamentaux. En même temps, le code pénal reste le reflet des valeurs que le législateur entend protéger en fulminant des sanctions d'emprisonnement toutes les infractions contractuelles. Le système juridique s'inscrivant, ce regrettable constat peut-être fait, entre l'ordre et le désordre élude encore plus la problématique de la constitutionnalisation du droit pénal doublée de celle de l'unité ou de la pluralité du droit ou encore entre le monisme et le dualisme. Partant de l'hypothèse du « *monisme avec primauté du droit international sur le droit interne* », passant par les thèses du « *monisme à l'état pur* » et celle du « *pluralisme ordonné* », l'auteur milite pour un syncrétisme au travers du « *monisme modéré* ». C'est celui qui recommande « *un compromis, un rapprochement et même une compatibilité* » selon la valeur sociale protégée entre la dépénalisation même partielle par le pacte international et la pénalisation accentuée et prévue par le code pénal. L'honneur revient donc au concept de « *valeur sociale protégée* »<sup>70</sup>. Ainsi, certaines infractions contractuelles relatives aux « *sous-valeurs sociales* »

<sup>69</sup> M. DELMAS MARTY, *Les forces imaginantes du droit* (IV), vers une communauté de valeurs ?, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2011, p. 183.

<sup>70</sup> Les valeurs sociales dérivent de la fonction axiologique du droit pénal. Axiologique (du grec « *axia* », valeur ; « *logos* » discours) signifie étude des valeurs. V. J. COMBES, *Valeur et liberté, initiation philosophique*, PUF, Paris, 1960, p. 5.



doivent sortir de vigueur, pendant que d'autres matérialisant des « *valeurs essentielles* », doivent être maintenues pour les besoins d'efficacité du système répressif. La refonte du code pénal de 2016, plus qu'« *un rendez-vous manqué* », était néanmoins « *un bon essai imparfait* ».



**La preuve du contrat de travail verbal : Une épée de Damoclès ?***The proof of the verbal contract: a sword of Damocles**Par :***BOKAING ELEPIH Michel**

Page | 59

Doctorant en droit privé et sciences criminelles à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques  
de l'Université de Douala- Cameroun

**Résumé :**

*Le contrat de travail verbal de nos jours n'a de cesse de faire couler beaucoup d'encre et de salive malgré le chemin débroussé par nos prédécesseurs. Il s'agit d'un accord verbal passé entre les parties au contrat de travail à savoir l'employeur et l'employé pour ce qui est de notre analyse. Cet accord sera fondé sur l'article 1134 du code civil applicable puisqu'il s'agit d'un contrat admis en droit positif camerounais. L'admission de la preuve de ce contrat est déséquilibrée par essence. Les parties sont donc appelées à l'exécution d'un tel contrat conformément au respect de la parole donnée. D'où l'exigence de la bonne foi qui plane sur chacune des parties comme une épée à double tranchant tant sur l'exécution que sur la preuve. Toutefois, le juge pourra s'y impliquer lorsque ce manquement sera observé.*

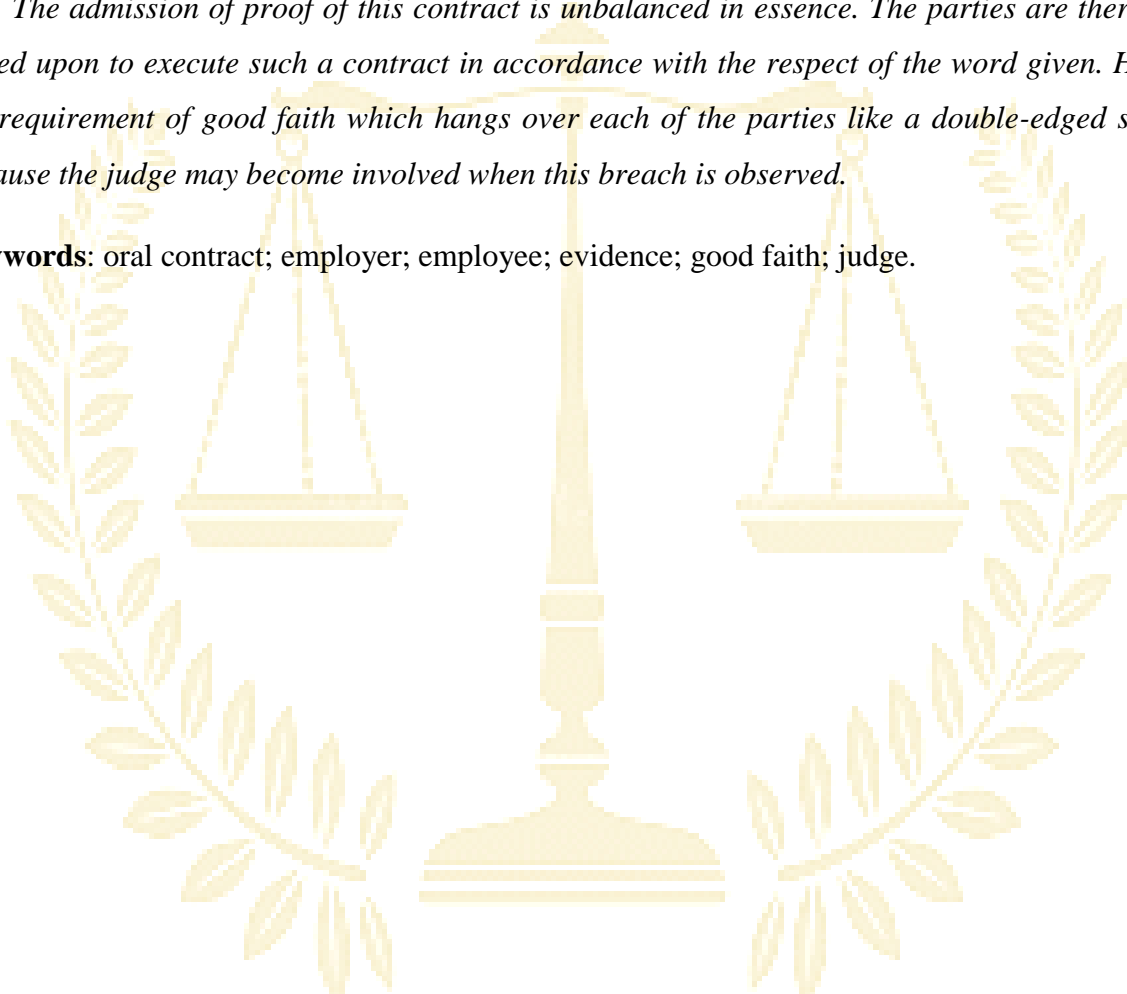
**Mots clés :** contrat verbal - employeur - employé - preuve - bonne foi - juge.

**Abstract:**

*The verbal employment contract is still the subject of much discussion today, despite the progress made by our predecessors. It is a verbal agreement between the parties to the employment contract, namely the employer and the employee in our analysis. This agreement will be based on Article 1134 of the applicable civil code since it is a contract admitted in Cameroonian positive law. The admission of proof of this contract is unbalanced in essence. The parties are therefore called upon to execute such a contract in accordance with the respect of the word given. Hence the requirement of good faith which hangs over each of the parties like a double-edged sword because the judge may become involved when this breach is observed.*

Page | 60

**Keywords:** oral contract; employer; employee; evidence; good faith; judge.



## Introduction

Les rapports professionnels de travail basés sur un contrat verbal continus de faire débat. En effet, la difficulté avec un tel contrat est la preuve de son existence. La preuve est une notion standard en raison de sa nécessité pour la manifestation de la vérité. Selon le lexique des termes juridiques, la preuve, prise au sens large est l'« *établissement de la réalité d'un fait ou de l'existence d'un acte juridique. Dans un sens plus restreint, procédé utilisé à cette fin* »<sup>1</sup>. Selon Monsieur BAUMAAN, la preuve est « *la démonstration de la réalité d'un fait, d'un état, d'une circonstance ou d'une obligation* »<sup>2</sup>. Lorsque les moyens de preuve sont préalablement déterminés et imposés par la loi, la preuve est dite légale. Dans le cas contraire, elle est dite libre ou morale. Sur le plan processuel, la preuve est la prérogative reconnue à tout plaideur de pouvoir faire la démonstration d'un fait ou d'un acte nécessaire au succès de sa prétention, sans qu'on puisse lui opposer le droit au respect de l'intimité de la vie privée, le droit au secret des correspondances, le droit au secret des affaires<sup>3</sup>. L'article 23 du Code du travail définit le contrat de travail comme « *une convention par laquelle un travailleur s'engage à mettre son activité professionnelle sous l'autorité et la direction d'un employeur, en contrepartie d'une rémunération* »<sup>4</sup>. Deux éléments caractéristiques se dégagent de cette définition à savoir le lien de subordination et la rémunération<sup>5</sup>. L'utilisation du contrat verbal comme option contractuelle remonte à plusieurs décennies puis a été consacré dans le code du travail camerounais<sup>6</sup>. Cette forme contractuelle est limitée à certains types de contrats. Malgré cette restriction, il reste que le contrat passé verbalement porte en lui même les germes de sa difficulté probante. La pratique du contrat verbal pose le problème juridique des mécanismes de preuve du contrat verbal. Dit autrement, comment prouver un contrat de travail verbal ?

<sup>1</sup> GUINCHARD (S) & DEBARD (Th), Lexique des termes juridiques, Dalloz, 25e édition, 2017, p16010.

<sup>2</sup> BAUMAAN, Dictionnaire juridique.

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> Le législateur ne définit nulle part la notion de travailleur. Mais du champ d'application qu'il donne au droit du travail et de la définition qu'il donne du contrat de travail, on comprend que le travailleur est celui qui, dans un contrat de travail, met son activité professionnelle sous la direction et l'autorité d'une autre personne, en contrepartie d'une rémunération. Bien qu'exerçant sous la subordination et l'autorité d'un chef et en contrepartie d'une rémunération, les fonctionnaires ne sont pas compris dans cette définition, parce que le législateur les a exclus du champ d'application du droit du travail.

<sup>5</sup> Dans un arrêt du 2 février 1965, la Cour suprême a posé que la subordination du travailleur à celui qui l'emploie est la condition essentielle à l'existence du contrat de travail.

<sup>6</sup> Article 24 al.3 « l'existence du contrat de travail est constatée, sous réserve des dispositions de l'article 27 dans les formes qu'il convient aux parties d'adopter. La preuve doit être rapportée par tous les moyens »

Pour tenter de répondre à cette préoccupation, il nous semble judicieux d'envisager quelques hypothèses de recherches dont la première nous amène à nous poser la question de savoir si le principe en matière de preuve contractuelle est-il applicable dans le contrat verbal ? Ou alors s'il existe des mécanismes propres à ce type de contrat de travail ? Plus loin, existe-t-il une interférence entre les parties dans la manifestation probatoire des rapports de travail ? Toutes ces hypothèses ont une portée contributive dans la démonstration de la preuve du contrat verbal, mais dans le cadre de notre analyse, nous retenons l'hypothèse selon laquelle le contrat du travail verbal connaît des exceptions au principe de la liberté de prouver. Par principe, il incombe à la partie qui réclame un droit de prouver conformément à la loi, les faits nécessaires au succès de sa prétention. Il revient au demandeur d'apporter la preuve attestant l'existence du contrat de travail ou l'existence de ce lien<sup>7</sup>. La démonstration se fera par tout moyen<sup>8</sup> mais bien souvent, c'est par le détour de la preuve de la rémunération qu'on prouve ou qu'on fait présumer le lien de subordination<sup>9</sup>.

Notre étude apporte un double intérêt. D'une part il permet aux parties à un contrat verbal d'exécuter les engagements de bonne foi car les moyens de preuve de droit commun sont souvent insuffisants à apporter la preuve du contrat verbal. D'autre part, il permet aux parties de recourir au juge en cas d'exécution en violation des clauses convenues de bonne foi. L'atteinte des objectifs de cette étude nous recommande de montrer la perceptibilité d'une appréhension dichotomique des mécanismes probants du contrat verbal (I) avant de mettre en exergue la perfectibilité des mécanismes probants dans l'office du juge (II).

## **I- LA PERCEPTIBILITE DICHOTOMIQUE DES MECANISMES PROBANTS DU CONTRAT VERBAL**

La charge de la preuve incombe en général au demandeur ou au défendeur. D'après l'article 1315 du code civil « *celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. Réciproquement, celui qui se prétend libéré, doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation* »<sup>10</sup>. Le contrat verbal est par essence non écrit, par conséquent le prouver appelle un certain nombre d'interrogations. La primauté du droit à la preuve est

<sup>7</sup> Le législateur n'a institué aucune présomption à cet effet.

<sup>8</sup> Témoignage, écrit contenant des instructions, sanction disciplinaire infligée etc.)

<sup>9</sup> POUGOUE (Paul -Gérard), « SITUATION DE TRAVAIL ET PROTECTION DES TRAVAILLEURS » p7.

<sup>10</sup> Code civil camerounais appl.

subordonnée à cette exigence que la pièce en cause constitue l'unique mode de preuve offert à la partie sur laquelle pèse le fardeau probatoire et au respect du principe selon lequel nul ne peut se constituer une preuve à soi-même, étant précisé que ce principe est inapplicable à la preuve d'un fait juridique.

Dans le cadre du contrat verbal, l'exigence d'une preuve littérale est écartée, il en est de même en cas de perte de l'écrit par force majeure. En réalité la notion de preuve par tout moyen constitue un moyen de protection des parties dans les contrats en général. En ce qui concerne le cas particulier du contrat verbal, la démonstration de la preuve est assez atypique qu'il nous semble judicieux de montrer le problème posé par ce type de contrat (A) ce qui nous permettra de relever les modes de preuve énoncés par le droit commun des contrats (B), analyse qui nous permettra de déduire une potentielle admission.

#### **A- La position du problème de la preuve du contrat verbal**

Les difficultés liées à la preuve sont parfois importantes. Le législateur, sauf quelques exceptions<sup>11</sup>, n'impose aucune forme particulière pour la conclusion du contrat de travail. Il en résulte que le contrat de travail peut être écrit ou verbal. Il est souvent verbal lorsqu'il concerne les travailleurs de faible qualification professionnelle ou lorsque les parties ont entre elles d'autres liens sentimentaux (lien de famille et de tribu notamment) qui leur font négliger quelques précautions d'usage<sup>12</sup> également aussi en matière agricole. Le droit du travail est le siège du système de la preuve morale et de l'intime conviction du juge. Outre le constat qu'il représente la majorité du contentieux probatoire et qu'il bénéficie d'une large application<sup>13</sup>, le système de

<sup>11</sup> Parmi ces contrats, nous avons le contrat d'apprentissage, l'engagement à l'essai, le contrat à durée déterminée, le contrat de travail nécessitant le déplacement du travailleur hors de sa ville de résidence...

<sup>12</sup> POUGOUE (Gérard), « SITUATION DE TRAVAIL ET PROTECTION DES TRAVAILLEURS » p7.

<sup>13</sup> En théorie, l'admissibilité des modes de preuves est orchestrée par deux modèles principaux : le système de la preuve légale et le système de la preuve morale. De manière manichéenne, on considère que dans le premier cas, est admis en qualité de preuve tout élément fixé par la loi, tandis que dans le second, toutes les preuves sont admissibles sans restriction ni hiérarchie. Suivant cette distinction, l'appréciation de la preuve par le juge serait tantôt bridée tantôt laissée à son libre arbitre. Au vrai, aucun modèle n'est appliqué « dans la pureté de ses principes » en droit français et camerounais. D'une part, le système de preuve morale s'applique à la majeure partie des moyens de preuve employés en matière civile et notamment à ceux permettant d'établir la preuve des faits juridiques (art. 1348 C. civ. délits, quasi-délits, quasi-contrats) ou des contrats d'une valeur inférieure à 1500 euros. D'autre part, le système de la preuve libre, appliqué en droit du travail et en droit commercial, connaît certaines nuances. Si par principe toutes les preuves sont admissibles dans ces domaines, cela ne signifie pas pour autant une absence totale de contrôle. Ainsi, la preuve dans le contentieux prud'homal est-elle en réalité soumise à un système mixte qui se rattache essentiellement à la décision conjoncturelle du juge d'admettre ou de rejeter un élément de preuve.

preuve morale a pour caractéristique l'absence de base légale<sup>14</sup>. La difficulté principale vient de ce que les parties au contrat se sont accordées sans écrit et en cas de conflit, la situation prend une autre tournure car les parties ne pourront plus accepter les clauses convenues précédemment.

Page | 64

Chacun cherche à protéger ses intérêts. Face à un tel dilemme, le risque d'injustice est très élevé. Au-delà de la preuve littérale qui est presque inexistante, les parties peuvent apporter la preuve par tout moyen. L'administration en incombe à la partie qui se prévaut de ce fait ou de l'obligation dont elle se prétend créancière. Son offre ne sera admissible que si la démonstration qui est faite peut être utile à la solution de la prétention sur laquelle le juge doit statuer d'où la pertinence de la preuve. En l'absence d'écrit qui constitue la preuve par excellence de l'existence du contrat de travail, le contrat verbal se prouve par d'autres moyens qui, à l'issue de l'analyse nous permettra de vérifier leur pertinence à trouver la solution aux conflits engendrés par le contrat verbal.

Cette disposition fait appel à une qualification par présomption<sup>15</sup>. L'expression « *jusqu'à preuve du contraire* » est équivalente à l'expression « *preuve par tous les moyens* » et fait référence aux quatre autres modes de preuve. Notons que la réalité en droit civil comme en droit commercial est différente en droit du travail en matière de preuve. L'examen minutieux de l'article 24 al 3 précédemment cité nous permet de comprendre qu'au-delà des modes de preuve de droit commun (1) il existe des moyens de preuve intimement liés à la relation de travail (2).

### **1- Les modes de preuve de droit commun**

Selon l'article 1316 du Code civil, il existe cinq modes de preuve en droit commun des contrats<sup>16</sup>. Un droit qui n'est pas prouvé n'existe pas. Les modes de preuve sont l'ensemble de moyens par lesquels les parties peuvent mettre au jour la réalité d'un fait. Les moyens de preuves varient selon qu'il faut prouver un fait ou un acte juridique<sup>17</sup>. L'alinéa 3 de l'article 24 du code de

<sup>14</sup> SHANDI (Yousef), La formation du contrat à distance par voie électronique, Th, UNIVERSITE ROBERT SCHUMAN STRASBOURG III, faculté de droit, de sciences politiques et de gestion, 28 Juin 2005, p35. Voir également HALPERIN (Jean -Louis), « La preuve judiciaire et la liberté du juge », in Communications, 84, 2009, p. 21-32.

<sup>15</sup> LEGALRDC, « La preuve d'un contrat verbal », 9 Avril 2021, legalrdc.com, consulté le 07Mai 2022 à 21h03min.

<sup>16</sup> Art 1316 C civ « les règles qui concernent la preuve littérale, la preuve testimoniale, la présomption, l'aveu et le serment, sont expliquées dans les sections suivantes ».

<sup>17</sup> Cette distinction se fait également soit en matière commerciale ou civile. Il s'agit incontestablement d'un des principaux cas d'application de la théorie de l'acte de commerce. On peut poser comme règle que tout contrat passé



travail camerounais rappelons le dispose que « *l'existence du contrat est constatée, sous réserve des dispositions de l'article 27 dans les formes qu'il convient aux parties contractante d'adopter. La preuve doit être rapportée par tous les moyens* ». En France par exemple, le code du travail dispose dans le même sens lorsqu'il affirme que « *le contrat de travail doit être constaté par écrit et rédigé dans la forme qu'il convient aux parties d'adopter pour autant qu'il comporte des énonciations visées à l'article 212 du présent code. A défaut d'écrit le contrat est présumé, jusqu'à preuve contraire, avoir été conclu pour une durée indéterminée* »<sup>18</sup>.

Les modes de preuve de droit commun comme nous l'ont évoquée plus haut, portent sur la preuve testimoniale, l'aveu et le serment. La preuve littérale n'étant plus à l'ordre du jour dans le cadre de ce travail. Le code civil en ses articles 1341 et suivants fait état de ces modes de preuve.

L'article 1341 du Code civil précise les modalités pouvant permettre l'application de la preuve testimoniale dans le contrat verbal en ces termes : « *il doit être passé devant notaire ou sous signatures privées de toutes choses excédant la somme ou la valeur de cinq cent francs, même pour dépôts volontaires, et il n'est reçu aucune preuve par témoins contre et outre le contenu des actes, encore qu'il s'agisse d'une somme ou valeur moindre de cinq cent francs. Le tout sans préjudice de ce qui est prescrit dans les lois relatives au commerce* ». Si un conflit intervient au sujet d'un contrat verbal et que la tentative pour régler le conflit à l'amiable a échoué, on peut prouver l'existence et le contenu de ce contrat par témoignage lorsque le montant est inférieur à cinq cent franc ; au-delà de cinq cent, ce contrat peut être prouvé par témoignage si la partie adverse reconnaît elle-même, directement ou indirectement, l'existence du contrat ce peut être notamment par son aveu, par son témoignage<sup>19</sup>.

Au sujet de cette disposition, nous devons relever que celle-ci est désuète au regard de son contenu<sup>20</sup>. Si dans la même instance, une partie fait plusieurs demandes, dont il n'y ait point de

---

par une entreprise commerciale est « commercial ». Il y a entreprise dès qu'il y a groupement de personnes ou affectation de biens à la poursuite d'une activité quelconque. De plus, toutes les activités poursuivies dans un but lucratif, à l'exception de celles dont la tradition impose le caractère civil, sont commerciales. Or les activités auxquelles la tradition confère le caractère civil sont relativement restreintes: il s'agit des activités des professions libérales, l'exploitation agricole, l'activité des artisans dans la mesure où ceux-ci ne spéculent ni sur la main-d'œuvre ou sur les matériaux. Voir DUCHARME note 11, nos 361 et S., pp. 154 et S.

<sup>18</sup> Article 44 al. 1 et 2 de la loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant code du travail.

<sup>19</sup> Journaldemontreal.com, mise à jour le jeudi, 6 février 2020 à 00h00. Consulté le 09Mai2022 à 22h35

<sup>20</sup> L'évolution du monde et du Cameroun en particulier ne permet pas de considérer un tel montant dans une relation contractuelle au regard de son contenu insignifiant en terme de valeur. Cette valeur n'a aucun rapport entre le Smig

titre par écrit, et que jointes ensemble, elles excèdent la somme de cinq cent francs, la preuve par témoins n'en peut être admise encore que la partie allègue que ces créances proviennent de différentes causes, et qu'elles se soient formées en différents temps, si ce n'était que ces droits procédant par succession, donation ou autrement des personnes différentes. En France par exemple ce montant est de 1500 euro<sup>21</sup>. Au regard de cette disposition camerounaise, le témoignage constitue un moyen de preuve, mais à quelle condition en droit du travail ?

S'agissant de la présomption comme mode de preuve, l'article 1349 du Cciv dispose en effet que « *les présomptions sont des conséquences que la loi ou le magistrat tire d'un fait connu à un fait inconnu* ». La loi distingue deux types de présomption à savoir, la présomption légale et la présomption non établie par la loi. Selon l'al 2 de l'article 1350 du Cciv, « *les cas dans lesquels la loi déclare la propriété ou la libération résulter de certaines circonstances déterminées* », relève de la présomption légale et celle qui n'est pas prise en compte par la loi, est abandonnée à la prudence du magistrat qui ne doit s'assurer qu'il existe un lien étroitement lié entre les faits et la présomption<sup>22</sup> de nature à admettre le témoignage.

L'aveu est une déclaration par laquelle une personne reconnaît pour vrai un fait de nature à produire contre elle des conséquences juridiques. Il peut être judiciaire ou extrajudiciaire<sup>23</sup>. L'aveu extrajudiciaire purement verbal n'est reçu que dans les cas où la loi permet la preuve par tout moyen. Sa valeur probante est laissée à l'appréciation du juge. L'aveu judiciaire pour sa part, est la déclaration que fait en justice la partie ou son fondé de pouvoir de pouvoir, ce qui engage sa responsabilité à moins qu'il n'ait prouvé que cet aveu soit le fait d'une erreur et dans le cas contraire, la partie ne pourrait plus l'évoquer sous prétexte d'une erreur de droit.

Le serment pour sa part, peut être déféré, à titre décisive, par une partie à l'autre pour en faire dépendre le jugement de la cause. Il peut aussi être déféré d'office par le juge à l'une des

---

actuel au Cameroun. Lequel Smig est même fortement décrié par les acteurs de la société civile ou les professionnels du secteur privé. Le salaire minimum interprofessionnel garanti au Cameroun est de 36720F CFA.

<sup>21</sup> Article 1341 du code civil français.

<sup>22</sup> Article 1353 « les présomptions qui ne sont point établies par la loi, sont abandonnées aux lumières et à la prudence du magistrat, qui ne doit admettre que des présomptions graves, précises et concordantes, et dans les cas seulement où la loi admet les preuves testimoniales, à moins que l'acte ne soit attaqué pour cause de fraude ou de dol ».

<sup>23</sup> Article 1354 Cciv. Appl.

parties<sup>24</sup>. Le serment ne forme de preuve qu'au profit de celui qui l'a déféré ou contre lui, et au profit de ses héritiers et ayants cause ou contre eux. Néanmoins le serment déféré par l'un des créanciers solidaires ou débiteur ne libère celui-ci que pour sa part de créance.

Au regard de ce qui précède, il ressort que l'application des modes de preuve du droit commun en droit du travail plus précisément en matière de contrat verbal, est soumise à certaines conditions dont l'admissibilité dans le contrat verbal reste à démontrer. Ce qui ne rend pas facile la tâche aux parties impliquées dans une telle relation. Toutefois, le contrat de travail ou son exécution porte en lui-même les germes de la preuve de son existence.

## **2- Les moyens de preuve inhérents au contrat de travail verbal**

Dans la relation de contrat de travail, certains éléments propres au contrat peuvent également permettre d'établir l'existence juridique de cette relation contractuelle. Laquelle relation est fondée sur trois éléments essentiels à savoir la prestation de service, la rémunération et le lien de subordination. Comme éléments constitutifs de preuve, nous avons songé au salaire car c'est la contrepartie de la prestation de l'employé soumis sous l'autorité et la direction de l'employeur astreint au lien de subordination. Ce dernier qui résulte de l'obligation de loyauté et d'allégeance de l'employé vis-à-vis de son employeur et du licenciement par ce dernier dans une hypothèse où la relation du travail viendrait à prendre fin à l'initiative de l'employeur.

En ce qui concerne le salaire, il convient de dire ici que le code du travail ne distingue pas le salaire et la rémunération. Aux termes de l'article 61a11 *« au sens de la présente loi, le « salaire » signifie, quels qu'en soit la dénomination et le mode de calcul, la rémunération et les gains susceptibles d'être évalués en espèces et fixés soit par accord, soit par des dispositions réglementaires ou conventionnelles qui sont dû en vertu d'un contrat de travail par l'employeur à un travailleur, soit pour le travail effectué ou devant être effectué, soit pour les services rendus ou devant être rendus »*. De cette disposition, il va s'en dire que le fait pour l'employé impliqué dans un contrat et ayant perçu le salaire pour ses prestations constitue la preuve d'un accord verbal passé entre les deux parties. Il en est de même pour les avantages en nature ou en numéraire.

---

<sup>24</sup> FRANÇOIS (C), « *présentation des articles 1353 à 1386-1 du nouveau titre IV Bis De la preuve des obligations* », La réforme du droit des contrats présentée par l'IEJ de Paris1, <https://lej.univ-paris1.fr/titre4bis-preuve-obligations/>, consulté le 11/05/2022, p 10. Voir art 1357 et s.

La doctrine lève un équivoque en ce qui concerne la différence entre la rémunération et le salaire<sup>25</sup>. Le salaire est donc l'obligation principale de l'employeur. Il paie par ce que le travailleur a presté. C'est l'élément de base même qui pousse le travailleur à conclure le contrat<sup>26</sup>. En d'autres termes, si en droit des obligations, la cause de l'obligation d'une des parties est l'obligation de l'autre partie, la cause de la prestation de travail de l'employé est avant tout la perception de son salaire. C'est le salaire qui fait du contrat de travail un contrat à titre onéreux, à exécution successive et synallagmatique. L'article 67 du CT exige que le salaire soit payé en monnaie ayant coût légal. Cela montre combien l'argent doit directement servir au besoin de son bénéficiaire, qui généralement est un responsable de famille.

Parlant du lien de subordination, au sens de l'article 1<sup>er</sup> al2 du code du travail camerounais, « *l'employé met ses compétences sous l'autorité et la direction de l'employeur moyennant une rémunération* ». Nous constatons à la lecture de cette disposition que le lien de subordination et le salaire sont intimement liés. Les deux se tiennent et il appartient donc à celui qui réclame l'existence de la relation de travail de le prouver. Le lien de subordination fait partie des éléments fondamentaux du contrat de travail car il permet de distinguer le contrat de travail des autres contrats de droit civil. Il fait de l'employé le subalterne de l'employeur et par conséquent, loyauté, obéissance conditionnent la prestation du travailleur.

Le licenciement peut également être un élément constitutif de preuve de l'existence antérieur d'un contrat de travail verbal. L'employeur ne saurait contester l'existence d'une relation de travail alors même qu'il procède à sa résiliation. A cet effet écrit Monsieur le Professeur

<sup>25</sup> KUMBU ki NGIMBI, *Droit social. Droit du travail et de la sécurité sociale*, Kinshasa, Galimage, 2015, p33 et ss. Pour le Professeur KUMBI, il existe une réelle différence. Il distingue les éléments de la rémunération qui suivent le régime du salaire et ceux qui ne suivent pas. Ainsi, ne sont pas des éléments de la rémunération : les soins de santé ; l'indemnité de logement ou de logement en nature, les allocations familiales légales ; les indemnités de transport ; les frais de voyage ainsi que les avantages accordés aux travailleurs en vue de faciliter l'accomplissement de sa prestation.

<sup>26</sup> La Cour suprême a ainsi approuvé la Cour d'appel de Yaoundé qui avait admis l'existence du contrat de travail en relevant qu'un pasteur qui travaillait à la maison percevait une rémunération dénommée salaire. CS, n° 4/s du 22 octobre 1987, Affaire E.P.C. c/ AKOA François, in *Jurisprudence sociale annotée*, tome III, 1987-1988, par P. G. POUGOUE, V. TCHOKO MAKOU A, avec la collaboration de J. DJUIKOUO, p. 83 « Attendu qu'il est établi que le Révérend Pasteur AKOA est directeur de la littérature à l'Eglise Presbytérienne Camerounaise et qu'il travaille à domicile.

Attendu au surplus que des pièces du dossier, il ressort que les sommes versées à l'intéressé ont été désignées sous le nom de salaire.

Attendu que par ces énonciations le premier juge a, par des motifs pertinents et suffisants, justifié que le Révérend Pasteur AKOA avait mis son activité professionnelle moyennant rémunération, sous la direction de l'Eglise Presbytérienne du Cameroun.

MUKADI BONYI « *un contrat de travail peut se prouver même par des simples présomptions. Il en est ainsi en cas de résiliation par l'employeur d'un contrat dont il conteste l'existence car si un tel contrat n'existait pas, il ne l'aurait pas résilié* »<sup>27</sup>. Notons que certains contrats verbaux se passent à l'amiable, dans ce cas, le litige pour lequel les parties s'entendent amiablement et verbalement est parfois valable mais jamais efficace, sauf lorsqu'il fait l'objet d'une exécution immédiate et spontanée. A bien des égards toutefois, ce n'est guère important au regard de la nature de l'accord ou de la prestation à fournir.

Un contrat verbal est toujours présent, quel que soit l'accord, accord qui généralement est prouvé par des constats quelconques faisant parfois intervenir des conciliateurs, médiateurs, conseils des parties<sup>28</sup>. A l'évidence, le contrat de travail constitue ce que nous pouvons qualifier de « *serpent de mer* » car au-delà de ce que ses modes de preuve peuvent du fait de leur essence même être apportés, il n'en demeure pas moins que sa démonstration à travers les modes de preuve de droit commun reste difficile et déséquilibré ce qui nécessite généralement l'implication des tiers.

### **B- Le déséquilibre entre les modes de preuves dans le contrat verbal**

Le contrat de travail verbal connaît un déséquilibre remarquable dans la manifestation de la preuve de ce contrat. Ce déséquilibre se constate dans les mécanismes de mise en œuvre de la preuve de l'existence du contrat verbal. L'alinéa 2 de l'article 24 in fine prévoit que le contrat de travail doit se prouver par tous moyens. Au regard, de la pratique de l'exécution du contrat, il est remarqué une réfraction générale de la preuve par tous moyens (1) mais également une réfraction spécifique à l'égard de certains modes de preuve du contrat verbal(2)

#### **1- La réfraction générale de la preuve par tous moyens**

Le contrat verbal ne se prouve pas par tous moyens. Cette affirmation se confirme à partir des études menées sur la preuve du contrat verbal. Il ressort que ce type de contrat ne peut pas dans sa logique de constitution prendre en lui les modes de preuves prévus en droit commun<sup>29</sup>. La preuve littérale ne saurait s'appliquer à un contrat verbal en raison de sa formalité non écrite. Les

<sup>27</sup> CA d'Elisabethville 8 Novembre 1960, cité par MUKADI BONYI, p 178.

<sup>28</sup> MAINGUY (D), « l'accord amiable purement oral », *PUAM*, Presse universitaire d'Aix-Marseille, <http://www.openedition.org/6540>, 2020, p70.

<sup>29</sup> Ces modes l'objet de preuve ont fait d'une analyse plus haut (A -1)

parties ne se sont pas accordées sur la base d'un écrit mais plutôt sur la parole donnée. Ce qui fait simplement appel ici à la bonne foi des parties. Un autre moyen de preuve est le témoignage, là encore les parties doivent faire intervenir les tiers pour témoigner d'une relation pour laquelle elles n'étaient pas partie. Dans le cas d'espèce, le risque de faux témoignages est assez élevé car, en pratique celui qui apporte le témoin peut être de mèche ou de connivence avec ce dernier pour abuser l'autre partie.

Cependant, le témoignage ne peut permettre la manifestation de la vérité que lorsque les parties sont de commun accord ou alors qu'elles ont convenu d'une clause verbale compromissaire permettant de faire appel à des témoins présents lors de la formation dudit contrat soit de soumettre le litige à un tiers. La prohibition de la preuve testimoniale entraîne comme conséquence qu'on ne peut recourir à un aveu extrajudiciaire oral prouvé par témoins pour établir l'existence d'un contrat<sup>30</sup>. De même, en vertu de la même logique qui empêche de pouvoir contredire un écrit en se fondant sur une présomption dont les indices ont été établis par témoins, on ne peut prouver l'existence d'un contrat oral par une présomption reposant sur des faits prouvés par témoins. C'est donc dire qu'un contrat oral en matière civile, sous réserve des exceptions que nous évoquerons ci-dessous, ne peut être prouvé que par les moyens suivants: un aveu judiciaire, un aveu extrajudiciaire prouvé par écrit ou par aveu judiciaire et par une présomption fondée sur des indices prouvés par écrit ou par aveu judiciaire.

## **2- L'exception spécifique à l'égard de certains modes de preuve dans contrat verbal**

Le déséquilibre est significatif dans la gestion des preuves du contrat verbal. Toutefois, un contrat peut devenir verbal du fait de certains événements qui surviennent durant le déroulement du contrat de travail. Dans ce cas, certains modes de preuves peuvent être admis. Il en est ainsi du commencement de la preuve par l'écrit. En effet selon l'article 1335 du code civil, tout document dont l'original n'existe plus pendant trente ans, les souches peuvent faire foi en moins de trente ans, sont considérées comme un début de preuve<sup>31</sup>. On doit reconnaître que la notion

<sup>30</sup> DUCHARME (Léo), « Le contrat et les règles de preuve », in *R.D.U.S.* Vol 15, p718.

<sup>31</sup> Article 1335 C civ « lorsque le titre original n'existe plus, les copies font foi d'après les distinctions suivantes :

1) Les grosses ou premières expéditions font la même foi que l'original : il en est de même des copies qui ont été tirées par l'autorité du magistrat, parties présentes ou dûment appelées, ou de celles qui ont été tirées en présence des parties et de leur consentement réciproque, tirées en présence des parties et de leur consentement réciproque.

2) Les copies qui, sans l'autorité du magistrat ou sans le consentement des parties, et depuis la délivrance des grosses ou première expéditions, auront été tirées sur la minute de l'acte par le notaire qui l'a reçu, ou par l'un de ses successeurs, ou par officiers publics qui, en cette qualité, sont dépositaires des minutes, peuvent, au cas de perte de



d'impossibilité apparaît plus comme une idée servant à regrouper un certain nombre d'exceptions spécialement reconnues par la loi plutôt que comme un principe permettant de générer des applications nouvelles. C'est la notion du commencement de preuve par écrit qui a surtout permis à la jurisprudence d'élargir le domaine d'application de la preuve testimoniale<sup>32</sup>.

Ce qui démontre bien la fécondité de la notion de commencement de preuve par écrit, c'est qu'il est possible de distinguer trois sortes de commencement de preuve par écrit: celui qui résulte d'un écrit, celui qui résulte du témoignage de la partie adverse et celui qui résulte d'un aveu qualifié. De plus, certains arrêts affirment l'existence d'une quatrième variété: le commencement de preuve par écrit résultant d'un fait matériel prouvé indépendamment du témoignage ou de l'aveu de la partie adverse<sup>33</sup>. Les registres et papiers domestiques par exemple, ne font pas preuves au profit de celui qui les a écrits mais plutôt contre lui dans les cas où la partie énonce formellement un paiement reçu ou lorsqu'il contient la mention expresse que la note a été faite pour suppléer le défaut du titre en faveur de celui au profit duquel il énonce l'obligation<sup>34</sup>. Au regard de ce qui précède, la preuve du contrat de travail verbal connaît une insuffisance qui pourrait être étayée par l'action du juge.

## **II-LA PERFECTIBILITE DES MECANISMES PROBANTS A L'AUNE DE L'OFFICE DU JUGE**

Le principe traditionnel de la liberté de prouver reste et demeure une solution peu admise dans le contrat de travail verbal. Contrairement en matière pénale où la victime peut prouver par tous les moyens les actes ou faits reprochés. Ce fardeau de la preuve ici pèse en effet sur le Ministère public, qui doit à l'audience démontrer la culpabilité de la personne poursuivie, mais aussi et avant tout sur les membres de la police judiciaire, qu'ils soient fonctionnaires de police ou militaires de la gendarmerie nationale, qui diligentent les enquêtes judiciaires. Ces derniers sont en première ligne et doivent par des investigations qu'ils mènent, rassembler les preuves pour confronter les auteurs d'infractions<sup>35</sup>. Dans la responsabilité civile contractuelle, les conditions de

---

l'original, faire foi quand elles sont anciennes. Elles sont considérées comme anciennes quand elles ont plus de trente ans. Si elles ont moins de trente ans, elles ne peuvent que servir que de début de commencement de preuve(...)

<sup>32</sup> DUCHARME (L), « Le contrat et les règles de preuve » up cit. p 721.

<sup>33</sup> Idem, p722.

<sup>34</sup> Article 1331

<sup>35</sup> MICHTA (C), L'administration de la preuve en droit pénal français : Exemple et pratique de la gendarmerie nationale, Th Université de Strasbourg, Tome 1, 22 septembre 2017, p 60.

la mise œuvre de la charge de la preuve obéit à une autre réalité, étant donné que tous les modes de preuve ne sont pas toujours transposables dans le contrat de travail verbal (A).

Ce qui laisse la possibilité au juge de jeter son droit de regard dans la gestion de la convention légalement formée entre l'employeur et l'employé à l'effet d'apprécier les preuves en présence (B).

### **A- La transposition quasi difficile des modes de preuves au contrat verbal**

Peut-on transposer les modes de preuve de droit commun au contrat verbal ? Il est difficile de répondre par l'affirmatif à cette préoccupation car le droit social camerounais prend en compte plusieurs paramètres dans un contexte où la preuve littérale n'existe pas. L'applicabilité des modes de preuve de droit commun est soumise à des exigences tant dans leur admissibilité dans le contrat verbal (1) qu'à celui qu'appartient la charge de la preuve dans un contrat verbal (2).

#### **1- Une inadéquation à l'égard du principe de la preuve**

La lecture combinée des articles 1343 et 1348<sup>36</sup> permet de comprendre qu'il existe des conditions pour la recevabilité de la preuve par témoignage dans un contrat verbal. En effet, l'article 1343 dispose que « *celui qui a formé une demande excédant cinq cents francs ne peut plus être admis à la preuve testimoniale, même en restreignant sa demande principale* ». L'article 1348 du Code civil précise les exceptions en stipulant que la preuve testimoniale est admise « *...toutes les fois qu'il n'a pas été possible au créancier de se procurer une preuve littérale de l'obligation qui a été contractée envers lui* ». Cette exception s'applique dans quatre cas possible à savoir : Aux obligations qui naissent des quasi-contrats et des quasi-délits ; ensuite aux dépôts nécessaires faits en cas d'incendie, ruine, tumulte ou naufrage, et à ceux faits par les voyageurs en logeant dans une hôtellerie, le tout suivant la qualité des personnes et les circonstances du fait.

Puis aux obligations contractées en cas d'accident imprévu, ou l'on ne pourrait pas avoir fait des actes par écrit et enfin aux cas où le créancier a perdu le titre qui lui servait de preuve littérale, par suite d'un cas fortuit, imprévu et résultant d'une force majeure. Dans le cas d'espèce,

---

<sup>36</sup> Articles 1343 et 1348 du code civil applicable.

le requérant peut, sur la base des éléments factuels et humains démontrer l'existence du contrat verbal.

Les présomptions qui ne sont point soumises à la loi sont conditionnées par le caractère « *précis, concordant et grave* »<sup>37</sup> laissé à la prudence du magistrat en charge de l'affaire. Les conditions posées au juge le plongent dans une appréciation souveraine des preuves apportées à l'appui des faits. Lorsque la présomption n'est pas suffisamment établie sur la matérialité des faits, elle ne s'aurait être admise.

En ce qui concerne l'aveu, notons que l'aveu extrajudiciaire purement verbal est inopérant toutes les fois qu'il s'agit d'une demande dont la preuve testimoniale ne serait point admise. En revanche, l'aveu judiciaire fait foi contre celui qui l'a fait et ne peut être révoqué contre lui à moins qu'on ne prouve qu'il a été la suite d'une erreur de fait encore qu'il ne pourrait être révoqué sous prétexte d'une erreur de droit<sup>38</sup>. En d'autre terme, celui qui fait des déclarations sur sa part de vérité ne saurait se rétracter sous prétexte que c'était par erreur qu'il a fait à moins de démontrer qu'effectivement cela était lié à une manipulation extérieure.

Le serment décisore est reçu comme preuve lorsque « *il peut être déféré en tout état de cause, et encore qu'il n'existe aucun commencement de preuve de la demande ou de l'exception sur laquelle il est provoqué* ». Toutefois, le serment ne forme de preuve qu'au profit de celui qui l'a déféré ou contre lui, et au profit de ses héritiers et ayants cause ou contre eux. La loi interdit formellement à celui qui a déféré au serment de dire des faussetés<sup>39</sup>. Nonobstant les difficultés auxquelles sont exposées les parties au contrat verbal, il n'en demeure pas moins que toute prétention évoquée doit être prouvée. Il reste à savoir à qui revient de prouver.

## **2- Une inadéquation à l'égard de la charge de la preuve**

La charge de l'existence du contrat incombe à celui qui s'en prévaut<sup>40</sup>. En matière de prêt d'argent par exemple, la preuve de la remise de la chose ou des fonds à une personne ne suffit pas

<sup>37</sup> Article 1353 Cciv « *les présomptions qui ne sont point établies par la loi, sont abandonnées aux lumières et à la prudence du magistrat, qui ne doit admettre que des présomptions graves, précises et concordantes, à moins que l'acte ne soit attaqué pour cause de fraude ou de dol* ».

<sup>38</sup> Lecture combinée des articles 1355 et 1356 du Code civil appl

<sup>39</sup> Article 1363 Cciv

<sup>40</sup> Article 1315 Cciv « *celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. Réciproquement, celui qui se prétend libéré, doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation* ».

à justifier l'obligation par celle-ci de restituer la somme qu'elle a reçue ; encore faut-il en préciser la cause c'est-à-dire établir l'existence du contrat de prêt à la base de la remise des fonds. Dans le contrat de travail le principe de la réciprocité s'applique. C'est-à-dire, que ce soit l'employeur ou l'employé qui évoque une inexécution du contrat, doit en apporter la preuve. Dans le contexte du contrat verbal, il semble que la charge de la preuve incombe en premier à l'employeur, car certaines exigences liées au contrat sont du ressort de ses obligations. En d'autres termes, l'employé doit également apporter la preuve mais la difficulté vient de ce que l'employé a du mal à trouver ces preuves.

De ce fait, il peut user de tous les stratagèmes. En cette matière, la position de la Chambre sociale a récemment évolué. Rejoignant le courant jurisprudentiel de la première Chambre civile<sup>41</sup>, la Chambre sociale a, en effet, admis, dans un important arrêt que le respect de la vie personnelle des salariés et le secret des affaires ne sauraient s'opposer à la demande de salariés fondée sur l'article 145 du Code de procédure civile d'éléments d'informations, tels que des contrats de travail ou des bulletins de paie<sup>42</sup>, qui répondent à un « *motif légitime et sont nécessaires à la protection des droits de la partie qui les a sollicitée* ». L'employé peut démontrer l'existence de ses précédents paiements de salaire et la durée d'exécution peut permettre également de faire un lien. Toutefois, Certaines obligations de preuve pèsent plus sur l'employeur.

L'employeur est celui qui mets l'emploi à la disposition du public sur la base d'un contrat de travail lequel contrat pouvant être conclu dans la forme que conviennent les parties. On a souvent dit que la force de la preuve littérale, qui interdit de prouver contre et outre l'acte, tenait à sa correspondance avec la vérité. Mais, en réalité, rien ne garantit une telle correspondance. Le fondement de la force de cette preuve est bien davantage à rechercher dans la responsabilité des contractants, leur nécessaire prévoyance<sup>43</sup>. On sait qu'en droit du travail, il n'est pas nécessaire d'établir un écrit pour prouver l'existence d'un contrat de travail<sup>44</sup>. Mais la place des archives comme mode de preuve est loin d'être marginale. La loi et la jurisprudence ont, en effet, donné

<sup>41</sup> Cass. Civ. 1ère, 16 octobre 2008, n° 07-15.778, Bull. I, n° 230 ; Cass. Civ. 1ère, 5 avril 2012, n° 11-14.177, D. 2012, p. 1596, n. G. Lardeux ; Cass. Civ. 31 octobre 2012, n° 11-17.476, Bull. I, n° 224.

<sup>42</sup> Cass. Soc. 19 décembre 2012, préc. voir

<sup>43</sup> « *Le procès est un duel où chaque partie a le droit de profiter de la faute de son adversaire* », par D. Boulmier, *Preuve et instance prud'homale*, LGDJ, 2002, n° 190

<sup>44</sup> Voir l'article 24 al. 3 du Code de travail, sur la même question, voir également L. 1221-1, phr. 2 « *il (Le contrat de travail) peut être établi dans les formes que les parties souhaitent adopter* ».

une force particulière aux « archives », c'est-à-dire aux registres et documents que l'employeur doit légalement tenir ou établir<sup>45</sup>.

Il ne s'agit pas d'établir un certain équilibre entre les parties, mais la conséquence née de la responsabilité des parties. En ce qui concerne l'obligation de prouver de l'employeur, il se déduit bien souvent que la charge de la preuve de l'élément de fait devant donner lieu à une archive lui incombe. Tel est le cas par exemple lorsque l'employeur a l'obligation d'établir un instrument ou document, il ne pourra se prévaloir du « *negotium* » s'il n'a pas respecté l'obligation qui lui incombait. Ainsi en est-il en matière de contrat à durée déterminée. L'absence d'écrit interdit à l'employeur de prouver que les parties se seraient accordées pour limiter la durée du contrat. De manière plus simple, l'absence de lettre de licenciement interdit à l'employeur de prouver le caractère justifié de la rupture<sup>46</sup>. Dans ces domaines, où forme, preuve et fond se rejoignent<sup>47</sup>, la logique de l'archive déploie pleinement ses effets.

Toutefois, la logique de la recherche de la vérité par l'enquête peut permettre de considérer que le salarié a le droit à la preuve. Le philosophe **Michel Foucault** souligne ici, avec bien plus de nuances que « *ce qu'il est possible de restituer de ce fait, le passage d'un système médiéval où le plus fort a raison et sort victorieux du débat juridique, à un système moderne où un tiers, étatique, tranche les différends en usant de mécanismes d'enquête : audition, interrogatoire...* »<sup>48</sup>, pour servir à la découverte de la vérité. Ce qui explique le fait que, dans une affaire l'employeur, considéré comme la partie la plus forte peut succomber face au procédé d'enquête fourni par l'employé sous le couvert ou l'appréciation du juge. Ce dernier peut, dans la limite du possible admettre les preuves de l'employé obtenues de manière illicite. Toutefois, Aucune preuve ne peut être obtenue par provocation ou à l'insu de l'autre partie. L'Assemblée plénière de la Cour de cassation a consacré la solution dans un arrêt du 7 janvier 2011<sup>49</sup>. Il est donc interdit de « piéger »

<sup>45</sup> WOLMARK (Cyril), « La preuve en droit du travail - Essai de synthèse », Professeur à l'Université de Paris-Ouest Nanterre 38e colloque organisé par la Commission de droit social du SAF - Samedi 7 décembre 2013, p277.

<sup>46</sup> Idem, p278.

<sup>47</sup> Pour un traitement des questions de formes du CDD sous l'angle de la preuve, voir également J.-Y. Frouin, « La preuve en droit du travail », SSL, 2006, n° 1262.

<sup>48</sup> FOUCAULT (Michel), « *La Vérité et les formes juridiques* », Conférence à l'Université pontificale catholique de Rio de Janeiro, du 21 au 25 Mai 1973, in *Dits et écrits*, I, 1954-1975, Gallimard, 2001, pp. 1406-1514. La place de l'aveu sera soulignée plus tard, v. FOUCAULT (Michel), *Mal faire, dire vrai. Fonction de l'aveu en justice*, éd. par F. Brion & B. E. Harcourt, Presses universitaires de Louvain et University of Chicago Press, 2012.

<sup>49</sup> Bull. A.P., n° 1.

son adversaire. La règle ne paraît souffrir d'aucune exception devant le juge civil<sup>50</sup>. La déloyauté est retenue dès que les preuves ont été obtenues de manière clandestine. Pour autant, le salarié pourrait ne pas être soumis avec la même force à cette interdiction, ce qui se justifie par la nécessité devant laquelle il se trouve de se défendre et par la position qu'il occupe<sup>51</sup>. Bien que le contrat soit opposable aux tiers et même au juge, l'effet relatif du contrat permet de saisir le juge afin d'apprécier les preuves lorsque naissent les conflits.

### **B- La portée performatrice de l'office du juge**

L'enquêteur recherche la preuve et le juge l'apprécie afin d'entrer en voie de condamnation et de prononcer sa décision. Au cœur de ces attributions, l'une confiée aux forces de l'ordre qui relève du pouvoir exécutif et l'autre confiée au pouvoir judiciaire se trouve la preuve dont l'édifice repose sur l'article 427 du code de procédure pénal qui dispose que « (...), les infractions peuvent être établies par tout mode de preuve (...) et le juge décide d'après son intime conviction ». Or cette preuve reçoit une acception tout à fait particulière en droit pénal français et notamment lors de son administration où se mêlent les éléments factuels et juridiques<sup>52</sup>. En d'autre terme, à partir des éléments de preuve fournis par les parties, le juge est appelé à l'interpréter et il ne pourra en cas de manque de preuve s'abstenir de trancher selon l'article 4 du code civil<sup>53</sup>.

Le juge est un magistrat qui a le pouvoir de solutionner les litiges. D'une manière simple, « c'est celui qui juge ou solutionne les litiges selon la loi et son intime conviction ». C'est au juge, et à lui seul qu'il appartient, à partir des faits et des preuves pour une situation donnée et concrète de dire la règle de droit applicable. Les autres qui sont appelés à trancher des conflits doivent, certes, le faire en fonction du droit, mais le juge seul, a pouvoir de fixer ce droit<sup>54</sup>. En tant que être

<sup>50</sup> La Chambre criminelle a développé une jurisprudence différente : Cass. Crim. 7 mars 2012, n° 11-88.118, Bull. Crim., n° 64.

<sup>51</sup> Voir, dans le même sens, M. Petit, avis sous Ass. Plén. 7 janvier 2011, préc. : « Ainsi, en droit social, l'objectif de la jurisprudence évoquée est d'assurer la protection des salariés. Le régime de la preuve ne repose pas sur le principe de loyauté, mais sur la volonté de rétablir un équilibre entre les parties au contrat de travail ». L'avis est disponible sur le site de la Cour de cassation à l'adresse suivante [http://www.courdecassation.fr/jurisprudence/2/assemblee\\_pleniere\\_22/petit\\_premier\\_18515.html](http://www.courdecassation.fr/jurisprudence/2/assemblee_pleniere_22/petit_premier_18515.html)

<sup>52</sup> MICHTEA (Céline), L'administration de la preuve en droit pénal français : Exemple et pratique de la gendarmerie nationale, Th. Université de Strasbourg, Tome 1, 22 septembre 2017, p20.

<sup>53</sup> Art 4 du code civil « le juge qui refusera de juger sous prétexte de silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice ».

<sup>54</sup> AKAM AKAM (Andre), « La loi et la conscience dans l'office du juge », Revue de l'ERSUMA : Droit des affaires-Pratique Professionnelle, N°1 Juin 2012, Pratique Professionnelle, p.1. Voir également Jean-François Burgelin & Jean-Marie Coulon et Marie-Anne Frison-Roche « le juge des référés au regard des principes procéduraux », Recueil Dalloz 1995, Chroniques p. 67



humain et au-delà la personne publique qu'il incarne, il est avant tout une personne privée ayant ses convictions, ses sentiments, ses ressentis. La conséquence de cette « *duplex persona* » est que, malgré les dispositions légales dont le juge est appelé à appliquer, il y a que sa conscience professionnelle qui est le soin avec lequel on exerce son travail<sup>55</sup> demeure un guide dans la prise de décision finale.

Cette appréciation du juge pourra se faire par une collégialité de juge ou par un juge unique. Une polémique est née au sujet de savoir la portée ou la pertinence de la décision rendue par ces différentes compositions<sup>56</sup>. D'une part, on a une opinion en faveur de la collégialité basée sur trois arguments. D'abord, avec la collégialité, la justice est mieux éclairée car la délibération provoque la discussion entre les juges sur la valeur des moyens invoqués de part et d'autre des deux plaideurs. Ensuite, la collégialité est une garantie de l'impartialité à travers le contrôle réciproque des juges entre eux ce qui élimine les préjugés qui peuvent découler éventuellement des situations socio-culturelles. Enfin, la collégialité constitue la garantie d'une justice indépendante en ce sens que, lorsque la décision est rendue par le collège des juges, l'anonymat sauvegarde l'indépendance de chaque juge. Une telle indépendance permet de libérer la conscience de chacun des juges dans la mesure où il ne se sentira pas directement victime des rancœurs de la partie perdante<sup>57</sup>.

D'autre part, un courant en faveur du juge unique dont les arguments vont dans le sens de responsabilité du juge dans sa prise de position dans une affaire. A ce sujet dit-on « *le système du juge unique favorise le sens des responsabilités* »<sup>58</sup>. De ce fait, la décision sort de son anonymat car on sait qui l'a rendue et donc le juge pourrait s'arranger à ce que celle-ci soit irréprochable. Un

<sup>55</sup> Dictionnaire français Le Robert – SEJER 25, avenue Pierre-de-Coubertin, 751013, p.87

<sup>56</sup> A ce sujet, les enseignants du droit comparé sont révélateurs. En Angleterre et au Canada, c'est-à-dire dans les pays qui sont traditionnellement attachés au juge unique en première instance, la cour comporte plusieurs juges. A cette nuance près toutefois que les juges d'appel opinent publiquement en faisant connaître éventuellement, dans la décision elle-même leur « *opinion dissidente* ». cela n'est donc pas une véritable collégialité, mais plus exactement une pluralité de juges uniques. La collégialité au sens propre signifie en effet que la décision est rendue par juridiction, considérée comme une entité ; ce qui implique par conséquent le secret du délibéré qui est le complément naturel. Disons que le système anglais est à mi-chemin entre le juge unique et la véritable collégialité. Quoiqu'il en soit, la collégialité demeure au second degré de juridiction. Voir PERROT (R), *Institutions judiciaires*, Domat droit public, Montchrestien, 7<sup>e</sup> éd, 1995, p 432

<sup>57</sup> PERROT (Richard), *Institutions judiciaires*, Domat droit public, Montchrestien, 7<sup>e</sup> éd, 1995, p 433.

<sup>58</sup> En Angleterre ou au Canada par exemple sont des pays où le système du juge unique constitue la règle, ceci se justifie par le fait que les juges de ces pays pour la plupart ont au moins 45ans, un âge où l'expérience de la vie juridico- judiciaire est acceptable.

autre argument est celui de la pléthore des affaires pour une minorité des juges favoriserait l'institutionnalisation du juge unique. En droit social camerounais, cette structuration existe à de degré différent. Quoiqu'il en soit, le juge est appelé à apprécier les preuves au sens strict de la loi (1) et au cas où des éléments de preuves ne renseignent pas à suffire le juge, ce dernier fera face à son intime conviction ou son libre arbitre (2).

### 1- L'appréciation restrictive des preuves par juge

Au Moyen âge, l'administration de la justice constituait une activité professionnelle obligeant les juges de « *dire le droit selon la loi en vigueur ou la coutume en usage* ». C'est une période qui sera marquée par le débat entre les canonistes pour lesquels « au-dessus de la conscience professionnelle, il y a la conscience tout court « *conscientia humana* »<sup>59</sup> qui reste la référence majeure » et les positivistes qui défendaient le « primat » de la loi par rapport à la conscience<sup>60</sup>. Avec la Révolution de 1789, le juge deviendra simplement la « *bouche de la loi* » selon l'expression de Montesquieu qui dispose à cet effet que « *...mais les juges de la nation ne sont, comme nous l'avons dit, que la bouche qui prononcent les paroles de la loi* »<sup>61</sup>. C'est qu'en tant qu'expression de la volonté générale, la loi est parfaite et les juges n'ont pour tâche que de l'appliquer aux cas concrets. Ce triomphe du « principe de la légalité » se traduira par le « reflux » du débat sur l'interférence de la conscience du juge dans l'exercice de sa fonction.

Le juge est « *la bouche de la loi* », car c'est à travers lui que la loi parle. C'est –à-dire le juge de bornera à appliquer la loi au sens strict du terme. Rappelons que le contrat s'impose également au juge ce ci par le fait qu'il est étranger aux conventions légalement formées entre les parties. Cette application au « *stricto sensu* » de la loi par le juge intervient généralement lorsque les preuves apportées sont tangibles indubitable et lorsque la décision attendue ne s'en suit pas, on crie à l'injustice. La preuve d'un contrat verbal appelle le juge à plus de vigilance et de précaution dans le choix des éléments de preuve en rapport avec le litige. Selon les dispositions de l'article 5 du code civil, le juge ne pourra en aucun cas motiver sa décision à partir des dispositions générales

<sup>59</sup> Expression latine qui signifie la conscience humaine. Après avoir rendu une décision, le juge doit avoir le sentiment de n'avoir pas commis une injustice quelque part.

<sup>60</sup> AKAM AKAM (André), « La loi et la conscience dans l'office du juge », *op.cit.*, p.2

<sup>61</sup> MONTESQUIEU, L'esprit des lois, 2<sup>e</sup> partie, livre 11, chap 6, p.52

dans un cas précis<sup>62</sup>. Cette interdiction fait aux juges leur permet de mettre en œuvre leur latent de législateur pour trouver des voies et moyens pour régler la question.

Ainsi donc, en âme et conscience, ce dernier pourra apprécier sur la base des faits et de preuve et des dispositions légales afin de se prononcer. Si le respect de la loi s'impose au juge de manière impérative, à peine de sanction, le recours du juge à sa conscience reste et demeure une simple faculté qui n'ayant aucune conséquence juridique sur la personne du juge, mais constitue une orientation capitale.

## **2- L'appréciation élargie du juge à travers son libre arbitre**

Nombreux sont les textes spécifiques qui, dépassant la classique procédure accusatoire, offrent des pouvoirs inquisitoriaux au juge<sup>63</sup>. Selon la formule généralement utilisée, « *le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles* ». Le juge doit juger suivant sa conscience en vue de rendre une décision aussi juste que la loi le lui permet. C'est, en effet, un devoir de conscience que de respecter la justice et de rechercher la vérité. Ainsi, le recours du juge à sa conscience met au centre de son activité son intime conviction<sup>64</sup>. Il incombe à chaque partie de prouver conformément à la loi les faits sur lesquels se fonde la demande et pour lesquels elle sollicite la décision du juge. Ainsi, celui qui entend obtenir une indemnisation doit prouver le fait générateur qui est à l'origine du dommage dont il se plaint ainsi que l'existence et l'importance dudit dommage.

De même, celui qui se prétend propriétaire d'une chose détenue par une autre personne doit établir l'existence et la teneur de l'acte qui fonde son droit. Le juge en quête d'un juste généralement tranche avec mesure et, au-delà des oppositions, représente la modération<sup>65</sup>. Il est celui qui s'élève contre les promesses trahies, les partages inégaux et, pour reprendre Paul Ricœur,

<sup>62</sup> Article 5 du code civil « il est défendu aux juges de se prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises ».

<sup>63</sup>C. trav., art. L. 1144-1 (égalité professionnelle entre les hommes et les femmes), L. 3221-8 (égalité de rémunération entre les hommes et les femmes), L. 1134-1, (discrimination), L. 1154-1 (harcèlement sexuel et moral), L. 1235-1 (licenciement), L. 3171-4 (heures travaillées), art. L. 1333-1 (sanction disciplinaire). Cité par -La Défense, PROUVER LE FAIT QUI FAIT LE DROIT Colloque en hommage à TIENNOT GRUMBACH, WOLMARK (C), « La preuve en droit du travail - Essai de synthèse », Professeur à l'Université de Paris-Ouest Nanterre 38<sup>e</sup> colloque organisé par la Commission de droit social du SAF - Samedi 7 décembre 2013, p282.

<sup>64</sup> Dion (Nathalie), « le juge et le désir du juste », Recueil Dalloz 1999, Chroniques, p2. Sur la garantie des droits assurée par un recours effectif devant le juge, BARANES et FRISON-ROCHE (Marie-Anne), Le souci de l'effectivité du droit, D. 1996, Chron. p. 301: Décl. univ. dr. homme, art. 8.

<sup>65</sup> DION (Nathalie), « le juge et le désir de juste », Recueil Dalloz 1999, Chroniques p.4.

qui institue entre les parties « une juste distance »<sup>66</sup>. La règle reste et demeure que le plaideur a l'obligation de démontrer ce qu'il avance en sa faveur. Cette exigence procède du devoir des parties d'apporter leur concours à la manifestation de la vérité. On considère que les faits qui appellent la réaction du juge et qui doivent, par conséquent, être prouvés, sont des faits pertinents, concluants, contestés et contestables. Les deux premiers caractères sont déterminants pour la décision du juge. En effet, le fait objet de preuve doit être pertinent, c'est-à-dire en rapport avec le litige, et concluant, c'est-à-dire avoir une incidence sur la solution judiciaire à venir. Dans les rapports de travail verbal, le juge devra apprécier les éléments apportés, étant donné que la preuve littérale n'existe pas.

Selon l'article 1315 du Cciv précédemment cité, les parties se livrent à une bataille de démonstration de preuve. Du côté du demandeur comme celui du défendeur pour rendre vraisemblable les faits allégués. Monsieur le Doyen AKAM AKAM André le souligne fort bien lorsqu'il dit que «*la charge de la preuve se déplace continuellement et se renvoie comme une balle de tennis*»<sup>67</sup> ceci dans le but de persuader le juge. Il existe des preuves légales et les preuves par intime conviction. Dans les deux cas, le mode opératoire n'est pas le même. Dans le premier cas, les preuves s'imposent au juge, tel est le cas des litiges concernant les actes juridiques. Dans le second cas, les preuves se font par tout moyen. Le contrat verbal est-il un acte juridique ou un fait juridique ? La réponse à cette question appelle deux observations.

*Primo* le contrat verbal n'est pas écrit ce qui suppose que la preuve littérale ne s'applique pas dans ce cas. Il reste l'aveu et le témoignage qui restent également des moyens de preuves admises sous condition. Son exécution est soumise au respect de la parole donnée car par essence, le contrat est une convention. IL s'agit pour le juge d'écouter les parties sur la base légale et de certains éléments factuels pour prendre une décision.

*Secundo*, l'exécution du contrat verbal met en place une succession de fait entre l'employeur et son employé pouvant permettre au juge d'apprécier sur la base de sa conscience professionnelle et morale. Il s'agit d'un régime dans lequel le juge n'est soumis à aucune prescription légale et peut donc apprécier les moyens de preuve à la lumière de sa conscience. Il se prononce selon son intime conviction, c'est-à-dire en fonction de son ressentiment profond qu'il se forge en conscience sur les éléments de preuve qui sont apportés par les parties. Le juge est

<sup>66</sup> RICŒUR (Paul), *Le juste*, éd. Esprit, 1995, p.177.

<sup>67</sup> AKAM AKAM (A), « loi et conscience dans l'office du juge », op.cit. p.11

comparable à un artiste dans la gestion juridictionnelle des litiges auxquels il est appelé à se prononcer, notamment dans l'examen des preuves afin de trouver la solution lorsque les parties à un contrat de travail verbal se trouvent en conflit.

### **Conclusion**

Page | 81

La particularité du contrat de travail verbal est qu'il est potentiellement conflictogène au regard de son mode de formation. L'évaluation du chemin parcouru par ce type de contrat permet de dire aujourd'hui que le contrat verbal est un contrat à risque car, fondé sur des bases légales faibles et des bases morales fortes. Cette dernière ne faisant pas le poids car elle est inhérente à la personne du contractant. Ce qui laisse la charge au juge d'apprécier tantôt souverainement tantôt sur la base des éléments de preuve portés à son office. Bien que le contrat de travail verbal ait théoriquement la même valeur qu'un contrat écrit, il n'en demeure pas moins sage de consigner les attentes que se font les parties par des écrits afin d'éviter des éventuelles difficultés. Le moins qu'on puisse dire est que la charge de la preuve dans le contrat verbal plane sur les parties comme une épée de Damoclès.

## **Les réquisitions du Ministère Public dans le contentieux non répressif de la propriété industrielle O.A.P.I. : entre utilité certaine et consécration perfectible**

*State counsel's submissions in non-criminal aspects of A.I.P.O.'s industrial property rights litigations: between an obvious value and the need to improve their consecration*

Page | 82

Par :

**Donald NOUNAMO KEMOGNE**

Magistrat, Substitut du Procureur de la République près les Tribunaux de Bafia-Cameroun

Docteur *Ph.D* en Droit Privé de l'Université de Dschang-Cameroun

Email : [dknounamo@yahoo.fr](mailto:dknounamo@yahoo.fr)

### **Résumé :**

*Présenté par la plupart des législations nationales comme le garant de la sauvegarde de l'intérêt général et des intérêts particuliers à travers la mission générale de veiller à la bonne application des lois, règlements et décisions de justice qui lui est confiée, le Ministère Public se voit paradoxalement contester par certains sa place à l'audience en matière non répressive. D'autres estiment même que celui-ci n'a pas le droit de prendre connaissance du dossier pour requérir, parce que perçu comme un démembrement du pouvoir exécutif, de sorte que ses réquisitions ne sont pas toujours dominées par le souci d'assurer une bonne application de la règle de droit. Cet état de choses a fait naître en droit OHADA un débat sur la place du parquet dans le contentieux généré par l'application des actes uniformes, surtout en matière non répressive. Transposant ce débat en droit O.A.P.I., la présente réflexion fait le constat selon lequel, de par la forte dose d'intérêt général et la nécessité de sauvegarder les intérêts particuliers pertinents qui le dominent, le contentieux non répressif de la propriété industrielle apparaît comme un terrain fertile à l'expression des réquisitions du Ministère Public. Dans les faits cependant, et en dépit d'une ouverture effective dudit contentieux à de telles réquisitions, un certain nombre d'améliorations mérite d'être apporté en vue de faire pleinement assumer par le Ministère Public, les missions qui lui sont assignées.*

**Mots clés :** Intérêt général, Ministère Public, propriété industrielle, réquisitions.



**Abstract:**

*Considered by many national laws as the keeper of general and particular interests, the legal department is paradoxically criticized for its intervention in none criminal matters. This group of magistrates is generally seen as part of the executive power, with the consequence that its submissions are rarely interested in making sure that the law is being applied properly. Such a situation led to a debate concerning the place of the legal department in matters related to OHADA's uniform acts, especially in none criminal matters. By transposing this debate to matters related to industrial property rights, especially as far as AIPO's legislation is concerned, this study arrives at the result that the protection of general and particular interests makes it necessary to admit a huge intervention of the legal department in matters concerning industrial property rights, none criminal matters included. Practically, even if a great opening of such matters to its submissions can be noted, some improvements are still expected to allow the legal department to fully play its role.*

**Key words:** General interest, industrial property, legal department, submissions.

## Introduction

Page | 84

Dans quasiment tous les systèmes juridiques au monde, la fonction de juger est exercée par un certain nombre d'agents notamment des magistrats, certains relevant du parquet ou Ministère Public, d'autres relevant du siège<sup>1</sup>. Ceux du parquet ou Ministère Public sont bien connus pour le rôle d'exercice de l'action publique que leur confie la loi en matière pénale<sup>2</sup>. Ils sont ainsi chargés en cette matière, de « *faire respecter la loi tout en veillant, des points de vue éthique et professionnel, à ce que l'accusé bénéficie d'un procès équitable* »<sup>3</sup>. Et, lorsque ces magistrats faillissent à ces obligations, « *il en résulte des dénis de justice (poursuites malveillantes, condamnations abusives, etc.), ce qui compromet l'intégrité du système judiciaire et bafoue la confiance du public* »<sup>4</sup>. À ces magistrats, il est également reconnu la mission générale de veiller à la bonne application des lois, règlements et décisions de justice<sup>5</sup>, ce qui leur confère la possibilité, en matière non répressive, de prendre devant toute juridiction auprès de laquelle le Ministère Public est représenté, les réquisitions qu'ils estiment utiles<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Tel est notamment le cas au Cameroun où la loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire, telle que modifiée et complétée par celle n° 2011/027 du 14 décembre 2011, en ses articles 14 alinéa 1 (c) et suivants, intègre formellement les magistrats du parquet dans l'organisation des Tribunaux, des Cours d'Appel et de la Cour Suprême qui, en vertu des articles 2 (2) de la loi portant organisation judiciaire sus évoquée et 37 (2) de la constitution de la République du Cameroun (objet 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), exercent le pouvoir judiciaire dans ce pays. Considérant cependant l'indépendance qui est censée caractériser le pouvoir judiciaire, ainsi que la subordination consacrée des magistrats du parquet au Ministre de la Justice, membre du pouvoir exécutif, cette appartenance du parquet au pouvoir judiciaire est de plus en plus contestée et constitue d'ailleurs l'une des raisons pour lesquels d'aucuns trouvent problématique l'intervention du Ministère Public en matière non répressive. Porté au niveau européen, le débat sur le statut des magistrats du parquet a d'ailleurs été récemment marqué par des réformes du statut du magistrat français du parquet, dans l'optique du renforcement de son indépendance dans un sens de plus en plus proche de celui du magistrat du siège avec qui il partage au demeurant une formation et un serment identiques. (Pour plus de détails sur le statut du magistrat du parquet en France, voir notamment J.-C. MARIN, « Réflexions sur le statut du magistrat du Parquet », Discours prononcé lors du colloque sur « Le statut du magistrat » organisé le vendredi 18 décembre 2015 en partenariat avec l'université Panthéon-Assas (Paris 2) et l'association française pour l'histoire de la justice (AFHJ)).

<sup>2</sup> E. KITIO, « Le Ministère Public en droit OHADA : Une institution controversée ? » (Étude à la lumière de la législation camerounaise), *JuridisPériodique*, n° 97, janvier-février-mars 2014, p. 111 ; également J.-M. MUTONWA KALOMBE et C. MUHUNGA, « La place et le rôle du Ministère public dans les procédures de droit privé en droit judiciaire Congolais », *KAS African Law Study Library – Librairie Africaine d'Etudes Juridiques*, 5 (2018), p. 438.

<sup>3</sup> NATIONS UNIES (Office contre la drogue et le crime), *Accès à la justice : le Ministère Public*, Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale, Vienne, février 2008, p. 1.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Cf. article 29 (1) de la loi camerounaise portant organisation judiciaire modifiée ; également article 12 de la loi n°015-2019/AN du 02 mai 2019 portant organisation judiciaire au Burkina Faso, et 202 de la loi portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière du Congo.

<sup>6</sup> Cf. article 29 (1) de la loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire au Cameroun sus visée.

Il faut remonter à une lettre<sup>7</sup> du Chancelier d'AGUESSAU<sup>8</sup> du 11 mars 1730, pour retrouver l'une des premières références au mot « ministère », employé dans un sens proche de celui qui forme depuis longtemps l'expression « Ministère Public ». Parlant des gens du Roi, cet illustre homme d'État français relevait qu'un ministère leur était confié « *pour aider la justice* »<sup>9</sup>. Mais c'est précisément dans la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire que l'on retrouve les origines de la notion de « Ministère Public », telle qu'on la perçoit aujourd'hui. Cette notion y recouvre un caractère polysémique, désignant à la fois la fonction et les agents qui l'exercent<sup>10</sup>. On peut ainsi y lire que « *les officiers du Ministère Public sont agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux* »<sup>11</sup>, et qu'« *au civil, les commissaires du Roi exerceront leur ministère, non par voie d'action, mais seulement par celle de réquisitions, dans les procès dont les juges auront été saisis* »<sup>12</sup>.

Que l'on considère les aspects répressifs ou non de ses attributions, quasiment aucune discipline juridique n'échappe à l'intervention même discrète du Ministère Public une fois les juridictions saisies. Le contentieux de la propriété industrielle O.A.P.I.<sup>13</sup> illustre bien cette réalité, en admettant justement une intervention du Ministère Public aussi bien en matière répressive qu'en matière non répressive, généralement au moyen de réquisitions.

Écrites ou orales, les réquisitions sont, en droit processuel, des conclusions présentées par le représentant du Ministère Public devant toutes les catégories de juridictions de l'ordre judiciaire<sup>14</sup>. Du latin « *requisitio* » qui signifie « *mener à* », elles sont des moyens par lesquels le

<sup>7</sup> Lettre du Chancelier du 11 mars 1730, citée par M. MERLIN, ancien Procureur Général à la Cour de Cassation de France, dans son *Répertoire de jurisprudence*, V<sup>o</sup> *Ministère public*, 1827, T.20.

<sup>8</sup> Henri François d'AGUESSEAU était un Magistrat et parlementaire français né le 27 novembre 1668 à Limoges, et décédé le 09 février 1751 à Paris. Il fut Chancelier de France de 1717 à 1722.

<sup>9</sup> J. DU JARDIN, « Le ministère public dans ses fonctions non pénales », Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée le 1<sup>er</sup> septembre 2004, p. 2.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Article 1<sup>er</sup> du Titre VIII relatif au Ministère Public.

<sup>12</sup> Article 2 du Titre VIII relatif au Ministère Public.

<sup>13</sup> Le sigle O.A.P.I. est le diminutif de « Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle ». Née le 02 Mars 1977 des cendres de l'Office Africain et Malgache de la Propriété Industrielle (O.A.M.P.I.), cette organisation définit les règles de protection des différents droits de propriété intellectuelle dans 17 pays Africains, à savoir : le Benin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Centrafrique, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, la Guinée Bissau, la Guinée Équatoriale, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal, le Tchad et le Togo. La législation qu'elle met en place tient lieu de législation nationale pour chacun de ses États-membres.

<sup>14</sup> S. GUINCHARD et T. DEBARD (Dir.), *Lexique des termes juridiques*, 21<sup>ème</sup> éd., Dalloz 2014, p. 819.

Ministère Public fait connaître aux juridictions sa position sur certaines affaires, ou sollicite de ces juridictions l'accomplissement de certaines diligences<sup>15</sup>.

La propriété industrielle quant à elle désigne, du point de vue du droit objectif, une branche de la propriété intellectuelle<sup>16</sup> qui s'occupe de la protection des créations techniques et industrielles, des signes distinctifs, ainsi que de la protection contre la concurrence déloyale. Sous l'angle du droit subjectif, elle renvoie à l'« *expression employée pour désigner soit un monopole d'exploitation (brevet d'invention, dessin ou modèle), soit le droit exclusif à l'usage d'un nom commercial, d'une marque ou de tout autre signe permettant l'identification d'un commerçant ou industriel* »<sup>17</sup>.

Elle correspond donc à la branche de la propriété intellectuelle qui reste lorsqu'on en extirpe la propriété littéraire et artistique, étant donné que celle-ci désigne d'une part, un « *ensemble de droits pécuniaires et moraux (appelé droit d'auteur) dont est titulaire un écrivain ou un artiste sur son œuvre* »<sup>18</sup>, et d'autre part un ensemble de prérogatives reconnues aux titulaires des droits voisins au droit d'auteur<sup>19</sup>. S'occupant notamment de la protection des brevets d'invention, des marques, des créations variétales, des indications géographiques, des modèles d'utilité, des dessins et modèles industriels, des noms commerciaux et des schémas de configuration ou topographies de circuits intégrés, la propriété industrielle est actuellement régie

<sup>15</sup> Voir en ce sens G. CORNU (Dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 9<sup>ème</sup> édition, 2012, p. 900.

<sup>16</sup> Sous l'angle du droit subjectif, la propriété intellectuelle peut être perçue comme un ensemble de droits conférés aux créateurs d'œuvres littéraires et artistiques, aux titulaires des droits voisins qui se rattachent à ces œuvres, ou aux innovateurs et investisseurs du domaine technique et industriel, sur des créations et objets à essence immatérielle qui, en totalité ou sur certains aspects seulement, découlent de leur imagination. Sous l'angle du droit objectif par contre, cette expression renvoie à l'ensemble des règles définissant le régime de protection et d'exploitation des droits sur les choses immatérielles sus évoquées. (Pour plus de détails sur le contenu de la notion de propriété intellectuelle, lire D. NOUNAMO KEMOGNE, *Droits de propriété industrielle et accords de partenariat économique dans l'espace O.A.P.I.*, Thèse en vue de l'obtention d'un Doctorat PH.D en Droit, Université de Dschang, 2019, n° 6, pp. 6 et s.).

<sup>17</sup> G. CORNU (Dir.), *op. cit.*, p. 813.

<sup>18</sup> S. GUINCHARD et T. DEBARD (Dir.), *Lexique des termes juridiques*, 22<sup>ème</sup> éd., Dalloz 2015, p. 799.

<sup>19</sup> Les droits voisins sont « *les prérogatives reconnues aux auxiliaires de la création littéraire et artistique que sont les artistes-interprètes, les producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes ainsi que les entreprises de communications audiovisuelles* » (cf. A. LUCAS, *Propriété littéraire et artistique*, Paris, Dalloz, 1994. p. 1.).

au sein de l'espace O.A.P.I. par l'accord de Bangui révisé (ABR), tantôt dans sa version de 1999<sup>20</sup> tantôt dans celle de 2015 sur certains de ses aspects<sup>21</sup>.

En faisant le choix de ne s'intéresser qu'aux aspects non répressifs de la question<sup>22</sup>, c'est-à-dire à la matière autre que pénale, l'idée d'une réflexion sur les réquisitions du Ministère Public dans le contentieux O.A.P.I. de la propriété industrielle peut se justifier à divers titres. Déjà, du simple point de vue de l'administration de la justice, il faut noter que de manière générale, le juge « ne se fait une opinion définitive qu'à l'issue d'un cheminement intellectuel jonché d'hypothèses qui traduisent son incertitude »<sup>23</sup>. En effet, « lorsqu'il admet les preuves fournies par les parties, il lui est permis de s'en méfier, auquel cas il peut ordonner toutes mesures d'instruction légalement admises telles que la vérification des écritures, les enquêtes, les descentes sur les lieux. Il peut également faire appel à des tiers qualifiés tels que des experts ou des techniciens afin de mieux apprécier les preuves »<sup>24</sup>. Cependant, l'avis de ces tiers qualifiés ne le lie pas et il reste libre de s'en inspirer ou non<sup>25</sup>. Dans une telle configuration et même si elles aussi ne le lient pas, les réquisitions du Ministère Public lui sont d'un soutien indéniable, au moins parce qu'à défaut de le conforter dans l'opinion qu'il se fait du litige, elles sont susceptibles d'attirer son attention sur des aspects du problème qui échapperaient *a priori* à son attention. Le Ministère Public à travers ses réquisitions constitue à cet égard un bon guide dans l'orientation du juge<sup>26</sup>, comme le relève opportunément un auteur en ces termes : en portant à la connaissance du juge des éléments qui se

<sup>20</sup> Signé le 24 février 1999 et entré en vigueur le 28 février 2002, l'accord de Bangui révisé de 1999 est la version révisée de l'accord de Bangui du 02 mars 1977, lui-même révisant l'accord de Libreville du 13 septembre 1962 créant l'Office Africain et Malgache de la Propriété Industrielle. Il est resté applicable jusqu'au 14 novembre 2020, date d'entrée en vigueur de la toute dernière version révisée à Bamako le 14 décembre 2015 de l'accord de Bangui. Néanmoins, ses annexes I, II, III, IV, V et IX respectivement relatives aux brevets d'invention, aux modèles d'utilité, aux marques de produits ou de services, aux dessins et modèles industriels, aux noms commerciaux et aux schémas de configuration (topographies) des circuits intégrés sont provisoirement restées en vigueur.

<sup>21</sup> Il s'agit notamment des indications géographiques, de la protection contre la concurrence déloyale et de la protection des obtentions végétales, respectivement régies par les annexes VI, VIII et X.

<sup>22</sup> Ce choix se justifie notamment par le fait que par essence, la présence du Ministère Public à l'audience en matière répressive est un impératif et suscite peu de contestations, contrairement à la matière non répressive où il est même contesté aux magistrats du parquet la simple communication du dossier pour des réquisitions. Il y a donc plus d'intérêt à ce jour à s'inviter au débat sur l'utilité des réquisitions du Ministère Public en matière non répressive, plutôt que de s'étendre outre mesure sur la pertinence de telles réquisitions dans une matière où elles soulèvent déjà peu de débat.

<sup>23</sup> A. AKAM AKAM, « La loi et la conscience dans l'office du juge », *Revue de l'ERSUMA*, n° 1, juin 2012, p. 524.

<sup>24</sup> A.-F. TJOUE, « La chose Jugée et la vérité dans le procès civil en droit Camerounais », *Revue Internationale de Droit Comparé*, Vol. 67, n° 3, 2015, p. 737. [https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_2015\\_num\\_67\\_3\\_20539](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2015_num_67_3_20539), consulté le 26 juillet 2021.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> E. KITIO, *op. cit.*, p. 117.



trouvent régulièrement en sa possession, « *le ministère public ne contribue pas seulement à faire la lumière en droit, sur le litige, mais aussi en fait, de telle sorte que de manière directe ou indirecte, son avis peut avoir une influence sur la cause de la demande* »<sup>27</sup>. Cette réalité prend une coloration particulière dans le contentieux de la propriété industrielle, marqué à la fois par une haute technicité et par une faible formation des praticiens de l'espace O.A.P.I. en la matière<sup>28</sup>. Ceci a pour conséquence de réduire les possibilités que la conviction d'un seul magistrat, fut-il juge, puisse déboucher sur un règlement satisfaisant du litige. La présente réflexion se justifie donc, d'entrée de jeu, par la volonté de mettre en avant les possibilités d'appui des réquisitions du Ministère Public à l'administration de la justice dans le contentieux non répressif de la propriété industrielle O.A.P.I.

Une telle réflexion prend également tout son sens dans un contexte d'intégration juridique marqué par le débat en droit OHADA sur la conformité ou non au droit communautaire de l'intervention du Ministère Public en certaines matières<sup>29</sup>. Ce débat offre alors l'occasion, de faire une sorte d'état des lieux de la situation en droit O.A.P.I. de la propriété industrielle.

On ne saurait non plus occulter le fait que, de par le contenu de la matière qu'elle régit, la protection de la propriété industrielle est susceptible de jouer un rôle de choix dans le développement des pays Africains. Les pays membres de l'O.A.P.I. le reconnaissent d'ailleurs clairement, en s'engageant à adhérer à un certain nombre d'instruments internationaux, parce qu'animés par le désir de « *promouvoir la contribution effective de la propriété intellectuelle au développement de leurs États par la promotion de l'innovation technologique, le transfert et la diffusion de la technologie, la promotion de la créativité ; à l'avantage mutuel de ceux qui les génèrent et de ceux qui les utilisent* »<sup>30</sup>. Le Ministère Public étant le défenseur par excellence des intérêts de la société, la présente réflexion est une bonne occasion de vérifier si, en l'état actuel

<sup>27</sup> G. DE LEVAL, « L'avis du ministère public en matière civile: une pièce fondamentale du procès équitable en droit belge », l.c., 54, cité par J. DU JARDIN, *op. cit.*, p. 11.

<sup>28</sup> M.-L. NDEMA ELONGUÉ, « La propriété intellectuelle à l'épreuve de la justice dans les pays membres de l'O.A.P.I. », in *La propriété intellectuelle au service du développement de l'Afrique*, Mélanges offerts à Denis EKANI, collection de l'O.A.P.I., n° 4, p. 196.

<sup>29</sup> C'est notamment le cas en matière de saisie immobilière. Sur la question, lire entre autres E. KITIO, *op. cit.*, p. 117. Voir également de manière beaucoup plus générale H. TCHANTCHOU, « La place du parquet ou Ministère Public dans les processus judiciaires communautaires : le cas de l'OHADA », *Revue de l'ERSUMA*, n° 1, juin 2012, pp. 489-497.

<sup>30</sup> Cf. paragraphe 1 du préambule de l'accord de Bangui révisé, acte du 14 décembre 2015.



des choses, ce corps de magistrats à travers ses réquisitions peut effectivement permettre à la propriété industrielle de jouer le rôle de moteur de développement qu'on lui reconnaît.

À n'en point douter donc, l'ensemble des raisons qui précèdent légitime la présente étude, et démontre par la même occasion que le contentieux non répressif de la propriété industrielle O.A.P.I. est un terrain fertile à l'expression des réquisitions du Ministère Public (I). À y regarder de près cependant, l'ouverture effective de ce contentieux à ces réquisitions reste perfectible (II).

## **I- LE CONTENTIEUX NON RÉPRESSIF DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE O.A.P.I., UN TERRAIN FERTILE À L'EXPRESSION DES RÉQUISITIONS DU MINISTÈRE PUBLIC**

Garant de la bonne application des lois, règlements et décisions de justice, le Ministère Public se présente logiquement comme un défenseur privilégié de l'intérêt général (A) et des intérêts particuliers (B). Parallèlement, parce qu'employée quotidiennement à assurer la protection du monopole ou droit exclusif d'usage du titulaire sur le résultat de son effort créatif, tout en garantissant à la société la possibilité de tirer profit de cet effort créatif pour la réalisation d'objectifs divers, la propriété industrielle s'identifie comme un champ privilégié de chevauchement entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. Les nécessités de défense de chacun de ces intérêts suffisent de ce point de vue pour justifier l'idée selon laquelle le contentieux non répressif de la propriété industrielle O.A.P.I. est un terrain fertile à l'expression des réquisitions du Ministère Public.

### **A- Les nécessités de défense de l'intérêt général**

La grande emprise de l'intérêt général sur les droits de propriété industrielle (1) rend impérative l'intervention du Ministère Public dans le contentieux non répressif généré par la mise en œuvre de ces droits (2).

#### **1- L'emprise de l'intérêt général sur les droits de propriété industrielle**

Perçue dans une conception dite utilitariste et d'essence libérale comme la somme des intérêts particuliers, la notion d'intérêt général implique selon une conception volontariste un dépassement des intérêts particuliers de manière à rechercher, non pas ce que chacun désire séparément, mais ce que le citoyen peut vouloir en se mettant à la place de tout autre<sup>31</sup>. En pratique,

<sup>31</sup> Conseil d'État, *Rapport public 1999, partie thématique « l'intérêt général »*, Études et documents n° 50, La documentation française, 1999, pp. 253 et s., cité par S. NGO MBEM, *L'intérêt général et la protection des*

c'est cette perception volontariste de la notion qui prime, ce qui explique qu'une certaine doctrine la perçoive comme « *l'acceptation par l'individu de la coercition publique, d'une part, et les limitations dans lesquelles les tribunaux enferment la coercition publique, de l'autre* »<sup>32</sup>, ou encore comme « *ce qui est pour le bien public, à l'avantage de tous* »<sup>33</sup>. C'est également dans ce dernier sens que nous percevons la notion.

Ramené au domaine de la propriété industrielle, le spectre de l'intérêt général plane sur quasiment toutes les dispositions régissant cette discipline juridique. Qu'il s'agisse des règles relatives à l'obtention, à l'exploitation ou encore à la perte des droits, très peu de dispositions en vigueur échappent à l'emprise même passive de l'intérêt général qui, selon un auteur, « *forme une partie du territoire des droits exclusifs qui est soustraite au contrôle de leur titulaire* »<sup>34</sup>. Ceci se justifie par le fait que de manière directe, la protection des droits de propriété industrielle impacte fortement la vie quotidienne des populations et des États, parce que s'intéressant aussi bien aux préoccupations de santé publique, de défense nationale, de sécurité alimentaire et environnementale, d'économie en générale et même de relations inter-États.

À titre d'illustration, par la protection des brevets, le système de propriété industrielle en vigueur peut influencer sur l'accès aux médicaments<sup>35</sup> et diverses autres formes d'inventions. C'est

---

*médicaments par les brevets dans les P.E.D.*, Mémoire de D.E.S.S., Université Robert Schuman, Strasbourg III, 2003, p. 9.

<sup>32</sup> V. BOLGÀR « L'intérêt général dans la théorie et dans la pratique », *Revue Internationale de Droit Comparé*, Vol. 17 N°2, avril-juin 1965, p. 330, [https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_1965\\_num\\_17\\_2\\_14192](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1965_num_17_2_14192).

<sup>33</sup> G. CORNU (Dir.), *op. cit.*, p. 561.

<sup>34</sup> S. DUSOLLIER, *Droit d'auteur et protection des œuvres dans l'univers numérique, Droits et exceptions à la lumière des dispositifs de verrouillage des œuvres*, Larcier, Bruxelles, 2007, p. 459.

<sup>35</sup> Sur la question, lire entre autres C. CORREA, *Introduction des considérations de santé publique dans la législation en matière de brevets des pays en développement*, South Centre, 2001 ; B. REMICHE, « Conclusions : le brevet pharmaceutique : entre les intérêts privés et publics : un équilibre impossible ? », *R.I.D.E.*, 2000/1, éd. DeBoeck Université, numéro spécial consacré aux brevets pharmaceutiques, innovations et santé publique ; P. J. LOWE GNINTEDEM, *Droit des brevets et santé publique dans l'espace O.A.P.I.*, Horizons Juridiques Africains, Vol. VIII, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (P.U.A.M.) 2014 ; C. GRILLON, « Brevets et accès aux médicaments : les blocages sont politiques et non juridiques », *observatoire de la santé mondiale - « Global Health »*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (I.R.I.S.), Avril 2017 ; S. GUENNIF, « Droits de propriété intellectuelle et santé publique dans les pays du Sud », *Transcontinentales*, 5 | 2007 ; Global commission on H.I.V. and the law, *Regional Issue Brief: Intellectual Property Rights and access to medicines, for the Africa Regional Dialogue of the GLOBAL COMMISSION ON HIV AND THE LAW*, 4 August 2011, Pretoria-South Africa, Copyright: United Nations Development Program, 2012 ; O.M.S., *Mondialisation et accès aux médicaments : perspectives sur l'accord A.D.P.I.C. de l'O.M.C.*, série « Économie de la santé et médicaments », n° 7, 2<sup>ème</sup> éd., Janvier 1999 ; O.M.S., *Santé publique, innovation et droits de propriété intellectuelle*, Rapport de la Commission sur les Droits de la Propriété intellectuelle, l'Innovation et la Santé publique, Avril 2006 ; O.M.C., *Biotechnologie alimentaire moderne, santé et développement: étude à partir d'exemples concrets*, Département sécurité sanitaire des aliments, Bibliothèque de l'O.M.S., 2005 ; O.M.S., *Stratégie de l'O.M.S. pour la médecine traditionnelle pour 2014-2023*, Bibliothèque de l'O.M.S., 2013 ; O.N.U.S.I.D.A., O.M.S et P.N.U.D., *Tirer parti des flexibilités de l'accord sur les A.D.P.I.C. pour*

pourquoi, en contrepartie du monopole d'exploitation conféré au titulaire du brevet<sup>36</sup>, celui-ci a une obligation de divulgation dont l'un des objectifs est d'encourager la recherche et le développement de nouvelles inventions nécessaires au progrès économique et social<sup>37</sup>. C'est également pourquoi il est généralement admis des possibilités de limitations des droits du titulaire<sup>38</sup> dans certains cas et notamment pour des besoins de santé publique<sup>39</sup>. Dans cette dernière hypothèse, l'envergure des limitations envisagées varie selon le niveau de protection des droits consacré.

Dans le même sens, la protection des obtentions végétales peut influencer sur la sécurité alimentaire, en favorisant ou limitant les possibilités d'accès aux semences et aux récoltes subséquentes<sup>40</sup>. De même, la protection des dessins et modèles industriels, des indications géographiques et des savoirs traditionnels peut constituer un outil de relèvement du niveau de vie des populations locales, en leur permettant de tirer des avantages monétaires et non monétaires d'un patrimoine immatériel qui leur est familier<sup>41</sup>. Par ailleurs, l'accès à l'innovation et à la

---

améliorer l'accès au traitement du V.I.H., Politique Générale, en ligne sur <http://www.apps.int/documents/s18392fr.pdf>, consulté le 10 Janvier 2020 ; G. VELASQUEZ, « Propriété intellectuelle, santé publique et accès aux médicaments au sein des organisations internationales », *Centre Sud, Document de recherche* 78, 2017.

<sup>36</sup> Pour le droit O.A.P.I., voir notamment les articles 7 de l'accord de Bangui révisé de 1999, et 6 de l'accord de Bangui révisé de 2015.

<sup>37</sup> J. CALAIS-AULOY et J.-M. MOUSSERON, *Les biens de l'entreprise*, Litec, 1972, n° 98 ; également S. NGO MBEM, *op. cit.*, p. 9.

<sup>38</sup> Sur la question, lire entre autres R. M. HILTY, « La limitation de la propriété intellectuelle comme moyen d'encourager l'innovation », in GEIGER (C.) et RODÀ (C.) (Dir.), *Le droit de la propriété intellectuelle dans un monde globalisé*, Mélanges en l'honneur du Professeur Joanna SCHMIDT-SZALEWSKI, Collection du C.E.I.P.I., n° 61, LexisNexis, 2014, pp. 207-219. Également B. WARUSFEL, « L'émergence d'un droit public de la propriété intellectuelle », À paraître dans *les actes du colloque Transformations du droit public*, Université de Bretagne Occidentale, Centre de recherches administratives, 20 juin 2008, pp. 7 et s.

<sup>39</sup> Voir notamment les articles 8, 30, 31 et 31 bis (nouveau) de l'accord sur les aspects de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (A.D.P.I.C.), annexé à l'accord de Marrakech de 1994 instituant l'Organisation Mondiale du Commerce.

<sup>40</sup> Sur la question, lire notamment A. CHETAÏLLE, « D.P.I., accès aux ressources génétiques et protection des variétés végétales en Afrique centrale et occidentale » in R. MELÉNDEZ-ORTIZ, C. BELLMANN, A. CHETAÏLLE et TAOUFIK BEN ABDALLAH (Dir.), *Commerce, propriété intellectuelle et développement durable vus de l'Afrique*, Documents présentés au Dialogue Régional de Dakar organisé les 30 & 31 juillet 2002, I.C.T.S.D., ENDA Tiers Monde et Solagral, 2002 ; D. KUYEK, « Les droits de propriété intellectuelle dans l'agriculture en Afrique et leurs conséquences pour les petits agriculteurs », *Action internationale pour les ressources génétiques (G.R.A.I.N.)*, août 2002 ; I. L. MIENDJIEM et P. J. LOWE, « Libres propos sur la législation O.A.P.I. relative aux obtentions végétales », *Lex Electronica*, vol. 14, n°3, Hiver / Winter 2010 ; I. L. MIENDJIEM, « La protection des inventions biotechnologiques en Afrique », in *La Propriété Intellectuelle au service du développement de l'Afrique*, Mélanges offerts à Denis EKANI, Collection O.A.P.I., n° 4, 2012.

<sup>41</sup> En ce qui concerne les dessins et modèles industriels, lire notamment S. NGO MBEM, *Les enjeux de la protection des dessins et modèles industriels dans le développement en Afrique : le cas des pays membres de l'Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle (O.A.P.I.)*, éd. L'Harmattan, 2008. Pour les indications géographiques, lire

technologie se présente aujourd'hui comme la clé du développement économique et le révélateur de la place stratégique des États dans le concert des nations. Cet état de choses fait désormais de la protection de la propriété industrielle un véritable enjeu stratégique aux implications économiques pour les États, influençant bien souvent la naissance et même la résolution de quelques conflits géostratégiques<sup>42</sup>.

On comprend donc aisément, qu'en son temps déjà, M. **Paulin EDOU EDOU**, alors Directeur Général de l'O.A.P.I., ait rappelé que « *si l'Afrique, du moins celle de notre système actuel de gestion de la propriété intellectuelle, n'investit pas dans la recherche, l'invention et l'innovation, elle ne décollera guère et son économie demeurera extravertie et indéfiniment soumise aux contingences extérieures* »<sup>43</sup>. On comprend tout autant, que d'aucuns considèrent la protection des droits de propriété industrielle comme un véritable « tensiomètre » de l'économie et de la politique de l'État<sup>44</sup>. On comprend enfin, que l'intérêt général soit souvent présenté comme constituant « *la première et la plus essentielle des justifications de l'existence des droits de propriété intellectuelle* »<sup>45</sup>. Tout ceci confère une légitimité certaine aux réquisitions du Ministère Public dans le contentieux découlant de la protection de ces droits, garant qu'est ce corps de magistrats de la défense de l'intérêt général.

## **2- L'impérative intervention du Ministère Public dans le contentieux non répressif de la propriété industrielle O.A.P.I. pour la défense de l'intérêt général**

À travers la mission générale de veiller à la bonne application des lois, règlements et décisions de justice, le Ministère Public apparaît comme le défenseur privilégié de l'intérêt général.

---

entre autres KALINDA (F.-X.), *La protection des indications géographiques et son intérêt pour les pays en développement*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Strasbourg, Faculté de Droit, de Sciences Politiques et de Gestion, Juin 2010. À propos des savoirs traditionnels, lire notamment O.M.P.I., *Savoirs traditionnels : besoins et attentes en matière de propriété intellectuelle*, Rapport de l'O.M.P.I. sur les missions d'enquête consacrées à la propriété intellectuelle et aux savoirs traditionnels (1998-1999), Genève 2001.

<sup>42</sup> Voir notamment sur la question, M. DULONG DE ROSNAY et H. LE CROSNIER, *Propriété intellectuelle. Géopolitique et Mondialisation*, CNRS éd., Coll. Les Essentiels d'Hermès, avril 2013.

<sup>43</sup> P. EDOU EDOU, in avant-propos de l'ouvrage intitulé *La propriété intellectuelle au service du développement de l'Afrique*, Mélanges offerts à Denis EKANI, collection de l'O.A.P.I., n° 4, p. 13.

<sup>44</sup> P. GOBERT, *La genèse du droit de la propriété industrielle*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Bordeaux, École Doctorale de Droit (E.D. n° 41), Spécialité Histoire du Droit, novembre 2015, p. 100.

<sup>45</sup> B. WARUSFEL, « La propriété intellectuelle comme politique publique » in C. GEIGER et C. RODÀ (Dir.), *Le droit de la propriété intellectuelle dans un monde globalisé*, Mélanges en l'honneur du Professeur Joanna SCHMIDT-SZALEWSKI, Collection du C.E.I.P.I., n° 61, LexisNexis, 2014, p. 393.

Cet état de choses confère à ses réquisitions une légitimité certaine et même un caractère impératif, dans tout contentieux susceptible d'intéresser quelque aspect que ce soit de cet intérêt général. Ainsi, en matière pénale et de manière logique, lorsqu'il détermine s'il convient ou non d'engager des poursuites en cas d'infractions à la législation sur la propriété intellectuelle, le Ministère Public doit tenir compte de considérations d'intérêt public susceptibles de rendre ces poursuites indispensables, notamment en raison de l'éventuelle gravité des faits en question ou du risque de dommage qu'ils pourraient faire subir à l'environnement ou à la santé et la sécurité publiques<sup>46</sup>.

La même considération de l'intérêt public ou général doit susciter l'intérêt des magistrats du parquet pour le contentieux non répressif de la propriété industrielle, et sous-tendre leur intervention en cette matière. Chaque fois qu'un tel contentieux est susceptible d'intéresser la santé, la nutrition ou l'ordre publics, la défense ou l'économie nationales, l'État ou ses démembrements<sup>47</sup>, il est impératif que le Ministère Public y intervienne à travers ses réquisitions pour s'assurer d'une prise en compte effective et suffisante de ces considérations dans le dénouement du litige. Pour le cas précis des pays membres de l'O.A.P.I., tous classés dans la catégorie des pays les moins avancés ou en développement, cette intervention se justifie davantage par le fait qu'« *aujourd'hui, la protection de la propriété intellectuelle est essentielle au développement des pays, dans la mesure où les inventions, les innovations et autres créations industrielles favorisent les processus de production et la prestation de services et renforcent ainsi les économies nationales* »<sup>48</sup>. Par ses réquisitions invitant le juge à considérer les questions d'ordre public en général et d'ordre public économique en particulier, le Ministère Public est ainsi amené à faire jouer à la propriété industrielle le rôle de moteur de développement qui lui est assigné. Cela ne le prive pas de la possibilité qu'il a d'assurer par la même occasion la défense de certains intérêts particuliers pertinents.

### **B- Les nécessités de défense des intérêts particuliers**

<sup>46</sup> ORGANISATION MONDIALE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE, « Pouvoir d'appréciation des juges et du ministère public dans les procédures pour atteinte aux droits de propriété intellectuelle », Contributions établies par la Fédération de Russie, Saint-Kitts-et-Nevis et le Royaume-Uni, Comité consultatif sur l'application des droits, Quatorzième session, Genève, 2 – 4 septembre 2019, WIPO/ACE/14/12, p. 2.

<sup>47</sup> Nous y reviendrons.

<sup>48</sup> C. J. VEGA MEMIJE, « exposé sur les droits de propriété intellectuelle », O.M.P.I., Comité consultatif sur l'application des droits, deuxième session, Genève, 28 - 30 juin 2004, WIPO/ACE/2/9, p. 2.



Les nécessités de défense de certains intérêts particuliers pertinents (1) rendent opportunes les réquisitions du Ministère Public dans le contentieux non répressif de la propriété intellectuelle O.A.P.I. (2).

### **1- L'identification des intérêts particuliers pertinents**

Bien que fortement marquée par le besoins de protection de l'intérêt général, la propriété industrielle se définit également par le souci de protection de certains intérêts particuliers, au premier rang desquels figurent celui du titulaire, celui des consommateurs et celui des concurrents.

L'intérêt du titulaire semble être le premier à avoir justifié la mise en place des systèmes organisés de protection des droits de propriété intellectuelle en général et industrielle en particulier<sup>49</sup>. En effet, perçue à l'issue de la Révolution Française de 1789 comme « *la plus sacrée, la plus légitime, la plus inattaquable (...), la plus personnelle des propriétés* »<sup>50</sup>, la propriété intellectuelle a pendant longtemps été considérée comme un dérivé de la propriété au sens civiliste du terme<sup>51</sup>, marquée par conséquent d'une forte dose d'intérêt privé. Aujourd'hui encore, la propriété industrielle se définit par l'idée d'octroi d'un monopole d'exploitation ou d'un droit exclusif d'usage au titulaire des droits qui s'y rattachent, ce qui confirme dans une certaine mesure la forte dose d'intérêt privé qui caractérise cette discipline juridique, vu que les intérêts qu'elle semble protéger en priorité sont les intérêts privatifs des créateurs<sup>52</sup>. Le préambule de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (A.D.P.I.C.) conforte d'ailleurs cette idée, en proclamant sans équivoque le caractère « privé » des droits de propriété intellectuelle.

Mais c'est surtout l'article 27 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (D.U.D.H.) du 10 décembre 1948 qui magnifie l'intérêt du titulaire du droit de propriété industrielle. Dans son alinéa 2, ce texte reconnaît à chacun le « *droit à la protection des intérêts*

<sup>49</sup> Si dans les temps anciens, l'octroi d'un brevet d'invention correspondait à l'exercice d'une prérogative royale par laquelle le Roi accordait, de manière discrétionnaire, un privilège pour des raisons diverses et principalement politiques (voir en ce sens F. POLLAUD-DULIAN, *La propriété intellectuelle : La propriété industrielle*, Collection Corpus, Paris Economica, 2011, p. 2, n° 5, également J. RAYNARD et Alii., *Droit de la propriété industrielle*, LexisNexis, 2016, p. 6, n° 7), avec la Révolution, la subjectivité des critères d'appréciation de l'opportunité d'octroyer ou non ce titre a cédé la place à des critères plus objectifs (J. RAYNARD et Alii., *op. cit.*, p. 7, n° 8). Le principal enjeu est alors devenu la reconnaissance d'un droit exclusif aux créateurs pour récompenser leurs efforts et encourager l'innovation, source de progrès.

<sup>50</sup> LE CHAPELIER, in *Rapport du projet de loi sur le droit de représentation, devenu loi (ou décret dans la terminologie révolutionnaire) des 13 et 19 Janvier 1791*.

<sup>51</sup> Voir en ce sens GOBERT (P.), *op. cit.*, pp. 78 et s.

<sup>52</sup> Voir en ce sens P. ROUBIER, *Le droit de la propriété industrielle*, Tome II, Sirey, 1952, p. 75.



*moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est auteur* ». Par cette disposition, ce texte érige en droits de l'homme les intérêts de l'auteur d'une production scientifique, littéraire ou artistique, y compris ceux du titulaire d'un droit de propriété industrielle. Une telle protection n'est que justice. Elle constitue en réalité un outil d'encouragement et de reconnaissance pour le bénéficiaire, nécessaires pour amortir le coût matériel et l'ensemble des privations sociales qui accompagnent généralement tout processus sérieux de recherche. Il serait en effet injuste qu'ayant investi d'importants moyens matériels et financiers en vue de la mise sur pied d'une invention, sans compter les exigences de temps et les privations multiples que cela implique, le concerné se voit privé de la possibilité de tirer profit du résultat de son effort créatif pour compenser l'ensemble des sacrifices consentis. Tel serait par exemple le cas si des tiers pouvaient impunément et sans contrepartie préalable pour le créateur, faire un libre usage de sa création.

Les intérêts des consommateurs et des concurrents sont eux aussi pris en compte par les systèmes de protection des droits de propriété industrielle.

Pour les premiers, principaux destinataires des résultats des efforts créatifs entrepris par les créateurs, leur attraction et leur satisfaction sont des quêtes permanentes pour ces derniers<sup>53</sup>. De ce fait, en combattant au moyen d'actions comme celle en contrefaçon ou encore celle en concurrence déloyale certaines pratiques destinées à induire le consommateur en erreur sur l'identité et par ricochet sur la qualité des produits qu'il recherche, le droit de la propriété industrielle met un point d'honneur à assurer la protection des intérêts dudit consommateur, en même temps que ceux du titulaire du droit en cause. De même, le débat suscité de nos jours par l'encouragement de la manipulation génétique au moyen des brevets<sup>54</sup> et certificats d'obtentions végétales<sup>55</sup> sur les organismes vivants<sup>56</sup>, prend une ampleur particulière lorsqu'on considère les risques sanitaires et alimentaires liés à cette manipulation génétique<sup>57</sup>. La considération de ces risques témoigne à n'en point douter de la nécessaire prise en compte des intérêts des consommateurs par les droits de propriété industrielle.

<sup>53</sup> Voir s'agissant des marques D. NOUNAMO KEMOGNE, « Les marques non traditionnelles et le droit O.A.P.I. », *JuridisPériodique* n° 123, juillet-août-septembre 2020, pp. 103-112.

<sup>54</sup> De tels brevets sont prévus et protégés par l'article 27.3 (b) de l'accord sur les A.D.P.I.C.

<sup>55</sup> De tels certificats sont admis par l'article 27.3 (b) *in fine* de l'accord sur les A.D.P.I.C.

<sup>56</sup> Lire pour des généralités sur l'emprise des droits de propriété intellectuelle sur le vivant M. A. HERMITTE, *L'emprise des droits intellectuels sur le monde vivant*, éd. Quae, Collection Sciences en questions, 2016, 146 p.

<sup>57</sup> Sur la question, lire entre autres D. NOUNAMO KEMOGNE, *in* thèse de Doctorat précitée, n° 213 et s.

En ce qui concerne les concurrents enfin, s'ils sont souvent visés par des actions diverses comme celle en concurrence déloyale ou en contrefaçon, notamment lorsqu'ils se rendent auteurs ou complices d'agissements répréhensibles au sens du droit de la propriété industrielle, ce droit leur assure en retour une protection conséquente, notamment par la limitation des « œuvres » susceptibles de protection, ainsi que par celle des droits conférés au titulaire.

Dans le premier cas par exemple, et pour ne parler que du droit des marques, le souci de protéger les concurrents en leur laissant la possibilité d'utiliser eux aussi certains signes pour identifier leurs produits et services commande que le titulaire d'une marque de couleur(s) en elle(s)-même(s)<sup>58</sup> identifie formellement la ou les nuances de couleur(s) sur lesquelles porte sa marque. Cette exigence vise à ne pas priver les concurrents de la latitude d'utiliser la ou les même(s) couleurs, dans des nuances différentes et dans la limite nécessaire pour éviter tout risque de confusion, pour identifier leurs propres produits et services. Elle empêche ainsi à un titulaire de s'approprier privativement et au détriment des concurrents, une couleur fondamentale dont le nombre est au demeurant limité, dans toutes les nuances possibles<sup>59</sup>.

Dans le second cas, toujours en droit des marques, l'article 19 de l'accord sur les A.D.P.I.C. autorise par exemple la radiation de l'enregistrement d'une marque en cas de non-usage injustifié de cette marque pendant une période ininterrompue d'au moins trois ans<sup>60</sup>. Une telle radiation peut

<sup>58</sup> La marque de couleur(s) en elle(s)-même(s) est une marque faite d'une nuance de couleur ou d'une combinaison de nuances de couleurs en tant que telle(s), c'est-à-dire sans forme ni contour. La nuance de couleur désigne une variante particulière d'une couleur fondamentale. Dans plusieurs ordres juridiques, les nuances de couleurs sont admises à constituer des marques en tant que telles. C'est par exemple le cas en France (cf. article L. 711-1 c) *in fine* du Code de la Propriété Intellectuelle), en Tunisie (cf. article 2 (b) de la Loi n° 2001-36 du 17 avril 2001 relative à la protection des marques de fabrique, de commerce et de services), et au sein des pays membres de l'O.A.P.I. avec la réforme de 2015 (cf. article 2.1 b) *in fine* de l'annexe III de l'accord de Bangui révisé le 14 décembre 2015).

<sup>59</sup> E. ROUX et alii., « Les conditions d'enregistrement et l'étendue de la protection des marques non-conventionnelles », *Rapport sur Q181, A.I.P.P.I., au nom du groupe Français*, p. 4, n° 3.6, en ligne sur [www.aippi.org/download/commitees/181/GR181france.pdf](http://www.aippi.org/download/commitees/181/GR181france.pdf), consulté le 27 janvier 2020. La jurisprudence française par exemple veille régulièrement au respect de cette exigence, que l'on ait à faire à une couleur unique ou à une combinaison de couleurs. Ainsi n'a-t-elle pas jugé protégeable « La couleur bleue » pour des « publications ou photographies d'origine régionale » qui, « en l'absence de toute précision de nuance ou de teinte, n'a pu être regardée comme ayant un caractère suffisamment distinctif pour faire bénéficier la marque revendiquée de la protection instituée par la loi du 31 décembre 1964 » (Tribunal administratif de Rouen, 27 juin 1980, P.I.B.D. 266-III-191). Dans le même ordre d'idées, la combinaison des couleurs « bleu et gris » pour des « sacs isolants thermiques pour le transport d'aliments ou autres produits » n'a pas été jugée protégeable, puisque « limitée à la seule juxtaposition de deux couleurs simples. De plus, les couleurs fondamentales sont en nombre limité et, pas plus que le blanc et le noir, elles ne peuvent faire l'objet d'une appropriation lorsqu'elles ne sont pas combinées dans un arrangement déterminé, avec indication des nuances » (T.G.I. Paris, 1<sup>er</sup> mars 1989, P.I.B.D. 1989, 462-III-478).

<sup>60</sup> Voir en droit O.A.P.I. les articles 23 et 27 des annexes III des accords de Bangui révisés de 1999 et 2015 respectivement.

être demandée par toute personne intéressée et notamment par un concurrent, dans l'optique de faire libre usage du signe objet de la marque en cause.

## **2- L'opportunité des réquisitions du Ministère Public pour la défense des intérêts particuliers pertinents**

Page | 97

Chacun des intérêts particuliers sus évoqués trouve dans le contentieux de la propriété industrielle l'occasion d'être mis en avant. Le contentieux non répressif de la propriété industrielle O.A.P.I. n'y échappe pas et constitue d'ailleurs un champ privilégié d'expression de ces intérêts. Garant de la bonne application des lois, règlements et décisions de justice, le Ministère Public trouve une fois de plus en ce contentieux une bonne occasion d'intervenir au moyen de réquisitions. Cette intervention se justifie par le souci d'assurer, à travers la garantie de la bonne application des lois, règlements et décisions de justice, la défense de ces intérêts particuliers. Cette défense pourrait se faire par le rappelle à l'attention du juge d'une disposition conventionnelle, légale ou réglementaire pertinente, ou même d'une jurisprudence adaptée au cas d'espèce<sup>61</sup>. S'agissant de la matière non répressive, le Ministère Public pourrait ainsi, dans les limites de l'objet de la demande, éclairer le juge sur la solution qui lui paraît convenable et surtout la plus conforme à la loi, sans pour autant faire porter la cause sur une prétention dont ledit juge n'aurait pas été saisi<sup>62</sup>.

Comme on le voit, le souci de protection de l'intérêt général et de certains intérêts particuliers pertinents fait du contentieux non répressif de la propriété industrielle O.A.P.I. un terrain fertile à l'expression des réquisitions du Ministère Public. Toute la question est toutefois de savoir si de manière concrète, la prise en compte de cet état de choses a débouché sur une ouverture conséquente dudit contentieux à de telles réquisitions. La réponse à un tel questionnement mérite d'être nuancée.

## **II-LE CONTENTIEUX NON RÉPRESSIF DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE O.A.P.I., UN DOMAINE RELATIVEMENT OUVERT AUX RÉQUISITIONS DU MINISTÈRE PUBLIC**

---

<sup>61</sup> À titre de droit comparé et sur un plan général, le législateur de la République Démocratique du Congo va beaucoup plus loin relativement à la défense des intérêts particuliers par le Ministère Public. Par les dispositions de l'article 68 de la loi-organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, ce législateur reconnaît aux magistrats du parquet, en matière de droit privé, le droit d'«*agir par voie d'action principale dans l'intérêt de toute personne physique lésée qui serait inapte à ester en justice, à assurer sa défense et à y pourvoir*».

<sup>62</sup> Voir en ce sens J. DU JARDIN, *op. cit.*, p. 11.

Il existe tellement de procédures susceptibles d'être rangées dans le catalogue du contentieux de la propriété industrielle qu'il serait difficile d'en faire une énumération exhaustive sans risque d'omission. Une formule consistant à distinguer le contentieux de la validité des droits (A) de celui de leur exploitation (B) permet toutefois de saisir quelque peu les contours de la question. C'est aussi autour de cette distinction que sera structurée notre démarche.

### **A- Les réquisitions du Ministère Public dans le contentieux de la validité des droits**

Par contentieux de la validité des droits, on entend l'ensemble des litiges susceptibles de découler du processus d'acquisition et de maintien en vigueur des droits de propriété industrielle. Un tel contentieux intervient de ce fait, à titre principal, au tout début du processus de protection des droits, dans la phase que l'on pourrait considérer comme celle de consécration desdits droits. Il peut également intervenir bien après la consécration des droits, notamment à l'occasion du maintien en vigueur d'un droit antérieurement consacré. En droit O.A.P.I., ce contentieux se déroule tantôt devant l'organisation elle-même, tantôt devant les juridictions étatiques. Alors que dans le premier cas on peut déplorer une absence d'intervention du Ministère Public et de ses réquisitions (1), dans le second par contre, on peut se satisfaire d'une large ouverture aux réquisitions du Ministère Public, bien que cela ne suffise pas pour combler toutes les attentes que l'on pourrait espérer d'une intervention du Ministère Public dans un contentieux à vocation communautaire (2).

#### **1- L'absence de réquisitions du Ministère Public dans le contentieux de la validité des droits devant l'organisation elle-même**

Devant l'organisation elle-même, le contentieux de la validité des droits de propriété industrielle peut prendre diverses formes, et procéder notamment du rejet des demandes de titre de protection, du rejet des demandes de maintien ou de prolongation de la durée de protection, du rejet des demandes de restauration ainsi que des oppositions.

Les demandes de titres de protection sont celles par lesquelles un candidat à la protection sollicite la consécration d'un droit de propriété industrielle<sup>63</sup>. Les demandes de maintien ou de

---

<sup>63</sup> Cf. articles 14 de l'annexe I de l'ABR de 1999 et 13 de l'annexe I de l'ABR de 2015 pour les brevets, 11 de l'annexe II des ABR de 1999 et 2015 pour les modèles d'utilité, 8 de l'annexe III de l'ABR de 1999 et 9 de l'annexe III de l'ABR de 2015 pour les marques de produits et de services, 8 de l'annexe IV des ABR de 1999 et 2015 pour les dessins et modèles industriels, 6 de l'annexe V des ABR de 1999 et de 2015 pour les noms commerciaux, 7 de l'annexe VI de l'ABR de 1999 et 8 de l'annexe VI de l'ABR de 2015 pour les indications géographiques, 8 de l'annexe IX de l'ABR de 1999 et 10 de l'annexe IX de l'ABR de 2015 pour les schémas de configuration ou topographies de circuits intégrés, 12 de l'annexe X de l'ABR de 1999 et 13 de l'annexe X de l'ABR de 2015 pour les obtentions végétales.

prolongation de durées de protection tendent quant à elles au maintien de la protection, notamment lorsque ce maintien est conditionné par l'accomplissement de certaines formalités<sup>64</sup>. Les demandes de restauration visent pour leur part la résurrection d'un droit initialement consacré mais ultérieurement perdu à la suite d'une déchéance, faute pour le titulaire de s'être conformé à une exigence requise<sup>65</sup>. Les oppositions en ce qui les concerne permettent aux tiers de faire obstacle à la consécration d'un droit, notamment lorsque celui-ci empiéterait sur des droits antérieurs ou lorsqu'une telle consécration pourrait être faite au mépris des conditions légales de protection<sup>66</sup>.

En première instance, chacune de ces actions est portée devant l'O.A.P.I., prise en la personne de son Directeur Général, qui statue alors sur le différend porté à son attention<sup>67</sup>. Les décisions prises à ce niveau sont par la suite susceptibles de recours devant la Commission Supérieure de Recours de l'Organisation<sup>68</sup>, composée de 03 membres choisis par tirage au sort sur une liste de représentants désignés par les États membres, à raison d'un représentant par État<sup>69</sup>.

Ce premier pan du contentieux de l'acquisition des droits, qui se déroule devant l'organisation elle-même, ne connaît pas l'intervention du Ministère Public, et partant, de ses réquisitions. Aucune référence expresse ou même tacite n'est faite à une telle intervention, d'autant plus que dans leur structuration, aucun organe de l'O.A.P.I.<sup>70</sup> ne fait du Ministère Public l'une de ses composantes. Le débat qui a eu lieu au sein de l'OHADA à propos de l'institution d'un Ministère Public près la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (C.C.J.A.)<sup>71</sup> ne semble donc pas

<sup>64</sup> Voir entre autres les articles 21 de l'annexe III de l'ABR de 1999 et 24 de l'annexe III de l'ABR de 2015, 12 de l'annexe IV de l'ABR de 1999 et 19 de l'annexe IV de l'ABR de 2015 pour les dessins et modèles industriels, 11 de l'annexe V de l'ABR de 1999 et 13 de l'annexe V de l'ABR de 2015 pour les noms commerciaux.

<sup>65</sup> Cf. articles 41 de l'annexe I de l'ABR de 1999 et 45 de l'annexe I de l'ABR de 2015 pour les brevets, 36 de l'annexe II de l'ABR de 1999 et 51 de l'annexe II de l'ABR de 2015 pour les modèles d'utilité, 25 de l'annexe III de l'ABR de 1999 et 29 de l'annexe III de l'ABR de 2015 pour les marques de produits et de services, 13 de l'annexe IV de l'ABR de 1999 et 21 de l'annexe IV de l'ABR de 2015 pour les dessins et modèles, 12 de l'annexe V de l'ABR de 1999 et 14 de l'annexe V de l'ABR de 2015 pour les noms commerciaux, 35 de l'annexe X de l'ABR de 1999 et 38 de l'annexe X de l'ABR de 2015 pour les certificats d'obtention végétale.

<sup>66</sup> Cf. articles 20 de l'annexe I de l'ABR de 2015 pour les brevets, 18 de l'annexe II de l'ABR de 2015 pour les modèles d'utilité, 18 de l'annexe III de l'ABR de 1999 et 15 de l'ABR de 2015 pour les marques de produits ou de services, 13 de l'annexe IV de l'ABR de 2015 pour les dessins et modèles industriels, 9 de l'annexe V des ABR de 1999 et 2015 pour les noms commerciaux, 12 de l'annexe VI des ABR de 1999 et 2015 pour les indications géographiques, 14 de l'annexe IX de l'ABR de 2015 pour les schémas de configurations ou topographies de circuits intégrés, 26 de l'annexe X de l'ABR de 1999 et 29 de l'annexe X de l'ABR de 2015 pour les obtentions végétales.

<sup>67</sup> Cf. article 33.6) de l'accord de Bangui révisé de 2015.

<sup>68</sup> Cf. article 31.2) de l'accord de Bangui révisé de 2015.

<sup>69</sup> Cf. article 31.1) de l'accord de Bangui révisé de 2015.

<sup>70</sup> Au sens de l'article 25 de l'accord de Bangui révisé de 2015, les organes de l'organisation sont le Conseil d'Administration, la Commission Supérieure de Recours et la Direction Générale.

<sup>71</sup> Lire entre autres sur la question E. KITIO, *in* article précité ; également H. TCHANTCHOU, *op. cit.*, pp. 495 et s.



avoir influencé le législateur O.A.P.I. de 2015, peut-être parce qu'il n'existe pas en l'état au sein de cette dernière organisation, une juridiction supérieure aux compétences proches de celles de la C.C.J.A. de l'OHADA. L'institution d'une telle juridiction en droit O.A.P.I., ainsi que d'un Ministère Public qui y serait rattaché, aurait pourtant l'avantage de concourir à l'harmonisation des pratiques et solutions judiciaires relatives aux litiges de propriété industrielle au sein de cette organisation. Elle offrirait surtout la possibilité au Ministère Public ainsi institué, de veiller, à travers ses réquisitions devant les instances de l'O.A.P.I. chargées de connaître du contentieux de la validité des droits, à la prise en compte effective de l'intérêt général et des intérêts particuliers pertinents. Un tel état de choses aurait d'ailleurs des incidences louables dans le contentieux de la validité des droits tel qu'il se déroule devant les juridictions étatiques.

## **2- L'ouverture aux réquisitions du Ministère Public du Contentieux de la validité des droits devant les juridictions étatiques**

Devant les juridictions étatiques, le contentieux de la validité des droits de propriété industrielle prend également diverses formes, s'articulant principalement autour de l'action en nullité<sup>72</sup>, en radiation<sup>73</sup> ou en déchéance<sup>74</sup>. Ces actions, portées devant les juridictions civiles, présentent en droit O.A.P.I. la particularité d'admettre une double intervention du Ministère Public, d'abord comme partie jointe, mais aussi comme partie principale.

Par principe, les actions portées devant les juridictions civiles tendent à déclencher une instance judiciaire civile et se distinguent de ce fait de l'action publique qui elle, vise la poursuite et le jugement de l'auteur d'une infraction à la loi pénale, en vue de prononcer à son encontre une peine ou une mesure de sûreté édictée par la loi<sup>75</sup>. Chose des parties, l'instance judiciaire civile est fortement marquée par le principe du dispositif et ne connaît en principe une intervention du Ministère Public qu'en tant que partie jointe<sup>76</sup>. Le Ministère Public ne peut donc, « *en règle*

<sup>72</sup> En droit civil, la nullité correspond à une sanction prononcée par le juge et consistant dans la disparition rétroactive d'un acte juridique qui ne remplit pas les conditions requises pour sa formation (S. GUINCHARD et T. DEBARD Dir., *op. cit.*, p. 633).

<sup>73</sup> La radiation peut être perçue comme une « opération consistant à rayer sur un registre la mention d'un nom, d'un droit, d'une affaire, etc., qui a pour effet de supprimer (sous réserve d'un rétablissement ultérieur) les droits ou les effets de droit attachés à cette inscription (...) » (G. CORNU Dir., *op. cit.*, p. 836).

<sup>74</sup> La déchéance en droit civil désigne la perte d'un droit, soit à titre de sanction, soit en raison du non-respect de ses conditions d'exercice (S. GUINCHARD et T. DEBARD Dir., *op. cit.*, p. 288).

<sup>75</sup> Cf. article 59 (2) de la loi n° 2005/007 du 27 Juillet 2005 portant code de procédure pénale camerounais.

<sup>76</sup> S. E. NGO'O et F. NGUELE MBALLA, « Le Ministère Public et la mise en mouvement de l'action civile en droit de la propriété intellectuelle dans l'espace OHADA », *Revue de l'ERSUMA*, n° 4, janvier 2014, p. 306.



générale, exercer cette action, ni en intenter une autre relativement à elle »<sup>77</sup>. Cette règle générale connaît toutefois des exceptions. C'est par exemple le cas en matière de nullité de mariage, pour laquelle les articles 184 et 191 du code civil en vigueur au Cameroun autorisent le Ministère Public à attaquer tout mariage contracté en violation de certaines prohibitions légales<sup>78</sup> ou dans la clandestinité. C'est également le cas de l'article 389 du même code civil, qui autorise le Ministère Public à solliciter le retrait pour cause grave de l'administration légale, à toute personne chargée de l'administration des biens d'un mineur. C'est aussi le cas quelques fois, dans le contentieux de la validité des droits de propriété industrielle, pour lequel les accords de Bangui révisés de 1999 et 2015 reconnaissent au Ministère Public le droit d'exercer les actions civiles en nullité, en radiation ou en déchéance<sup>79</sup>.

Partie jointe ou partie principale, le Ministère Public trouve dans les actions en nullité, radiation ou déchéance diverses occasions de prendre des réquisitions dans le contentieux de la validité des droits devant les juridictions étatiques. Tout part des prescriptions de certains codes de procédure civile nationaux comme celui du Cameroun qui, en son article 36 alinéa 1, commande que soient communiquées au Procureur de la République les causes suivantes :

- « 1- Celles qui concernent l'ordre public, l'État, le territoire, les domaines, les communes, les établissements publics, les dons et legs au profit des pauvres ;
- 2- Celles qui concernent l'état des personnes et les tutelles ;
- 3- Les déclinatoires sur incompétences ;
- 4- Les règlements de juges, les récusations et renvois pour parenté et alliance ;
- 5- Les prises à partie ;
- 6- Les causes des femmes non autorisées par leurs maris, ou même autorisées, lorsqu'il s'agit de leur dot, et qu'elles sont mariées sous le régime dotal, les causes des mineurs, et généralement toutes celles où l'une des parties est défendue par un curateur ;
- 7- Les causes concernant ou intéressant les personnes présumées absentes »<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ces prohibitions concernent entre autres l'âge des futurs mariés, l'existence d'un précédent mariage monogamique non dissout, et la parenté à certains degrés entre les époux.

<sup>79</sup> Nous y reviendront.

<sup>80</sup> Voir dans le même sens les articles 203 du code de procédure civile congolais et 66 de la loi n° 2015/23 du 23 avril 2015 portant code de procédure civile de la république du Niger.

En dehors de ces hypothèses de communication obligatoire du dossier au Ministère Public, il est prévu la possibilité pour ce dernier de se faire communiquer le dossier dans toutes les autres causes dans lesquelles il croira son ministère nécessaire<sup>81</sup>. Il est même prévu dans ces cas que le tribunal puisse lui communiquer le dossier d'office<sup>82</sup>. Ceci suppose qu'à chaque fois que le tribunal statuant en matière civile est saisi d'une cause, il peut être tenu par le fait de la loi ou par la demande du Ministère Public, à communiquer le dossier de procédure au parquet pour ses réquisitions. Il peut même le faire d'office s'il le juge nécessaire. En se souvenant du lien très étroit qu'entretient la protection de la propriété industrielle avec les questions d'intérêt général et d'ordre public, on comprend que sur la seule base des dispositions susvisées, les réquisitions du Ministère Public puissent s'imposer dans le contentieux O.A.P.I. de la validité des droits de propriété industrielle devant les juridictions étatiques. Il en va d'autant plus ainsi qu'un tel contentieux peut, directement ou indirectement, consister en une cause intéressant l'ordre public<sup>83</sup> ou l'État<sup>84</sup>, ce qui rend obligatoire la communication du dossier au Ministère Public pour ses réquisitions.

Mais le législateur O.A.P.I. a voulu aller plus loin, en reconnaissant clairement au Ministère Public un rôle central dans le déclenchement et le suivi du contentieux de la validité des droits devant les juridictions étatiques. Par exemple, en son article 43, l'annexe I de l'accord de Bangui révisé de 1999 prévoit que « *dans toute instance tendant à faire prononcer la nullité ou la déchéance d'un brevet, le Ministère Public peut se rendre partie intervenante et prendre des réquisitions pour faire prononcer la nullité ou la déchéance absolue du brevet* »<sup>85</sup>. « *Il peut même se pourvoir directement par action principale pour faire prononcer la nullité, dans les cas prévus par l'article 39.1) b)* »<sup>86</sup>. Des dispositions analogues sont prévues par les articles 38 de l'annexe

<sup>81</sup> Cf. articles 36 alinéa 2 du code de procédure civile et commerciale camerounais, 204 du code de procédure civile congolais, 67 de la loi portant code de procédure civile nigérien.

<sup>82</sup> Cf. articles 36 alinéa 2 du code de procédure civile et commerciale camerounais, 205 du code de procédure civile congolais, 67 de la loi portant code de procédure civile nigérien.

<sup>83</sup> À titre d'illustration, les articles 24 de l'annexe III de l'ABR de 1999 et 28 de l'annexe III de l'ABR de 2015 ouvrent une action en nullité contre les marques qui seraient contraires à l'ordre public, aux bonnes mœurs et aux lois. Une telle action peut même être introduite par le Ministère Public.

<sup>84</sup> À titre d'illustration, les articles 24 de l'annexe III de l'ABR de 1999 et 28 de l'annexe III de l'ABR de 2015 ouvrent une action en nullité contre les marques qui, sans autorisation, reproduiraient, imiteraient ou contiendraient parmi leurs éléments des armoiries, drapeaux ou autres emblèmes, des abréviations, sigles, signes ou poinçons officiels de contrôle et de garantie d'un État ou d'une organisation intergouvernementale créée par une convention internationale. Une telle action peut même être introduite par le Ministère Public.

<sup>85</sup> Article 43 alinéa 2.

<sup>86</sup> Article 43 alinéa 3. Notons que l'article 39.1 b) visé dans cette disposition ouvre une action en nullité de brevet lorsque l'invention n'est pas susceptible d'être brevetée.

II, 24 de l'annexe III et 14 de l'annexe V de l'accord de Bangui révisé de 1999, relatives aux modèles d'utilité, aux marques de produits et de services, et aux noms commerciaux respectivement. Il en va de même des articles 46 de l'annexe I, 52 de l'annexe II, 28 de l'annexe III, 30 de l'annexe IV et 16 de l'annexe V de l'accord de Bangui révisé de 2015, respectivement relatives aux brevets d'invention, aux modèles d'utilité, aux marques de produits et de services, aux dessins et modèles industriels et aux noms commerciaux.

Dans d'autre cas, c'est par la formule « toute personne intéressée » utilisée pour désigner les personnes susceptibles d'exercer les actions en cause, que les accords de Bangui révisés de 1999 et 2015 offrent au Ministère Public la possibilité d'intervenir dans le contentieux de la validité des droits, précisément en qualité de demandeurs<sup>87</sup>. C'est par exemple le cas des articles 14 de l'annexe VI et 40 de l'annexe X de l'accord de Bangui révisé de 1999, respectivement relatives aux indications géographiques et aux obtentions végétales, ainsi que des articles 21 de l'annexe VI et 46 de l'annexe X de l'accord de Bangui révisé de 2015, relatives aux mêmes objets. Cette intervention du Ministère Public pourrait se justifier par la mission de veiller au respect de la loi, de l'ordre public et des intérêts de l'Etat qui lui est confiée, ce qui fonderait justement son intérêt à agir<sup>88</sup>.

De ce qui précède, il est donc aisé de constater que le contentieux de la validité des droits de propriété industrielle, tel qu'il se déroule devant les juridictions étatiques, s'illustre en droit O.A.P.I. par une large ouverture aux réquisitions du Ministère Public et même à son intervention en tant que partie principale au procès. On peut seulement regretter le fait que ce contentieux se déroule de l'instance à la cassation devant les juridictions de chacun des États membres<sup>89</sup>, ce qui comporte un important risque d'insécurité juridique, du fait de la possible divergence de solutions aux préoccupations identiques dans un espace juridique pourtant commun. L'institution d'une cour de justice communautaire et d'un Ministère Public qui y soit rattaché, chargés en cassation d'harmoniser la jurisprudence de droit O.A.P.I., aurait pourtant pu faire réduire ce risque

---

<sup>87</sup> S. E. NGO'O et F. NGUELE MBALLA, « Le Ministère Public et la mise en mouvement de l'action civile en droit de la propriété intellectuelle dans l'espace OHADA » précité.

<sup>88</sup> *Ibid*, p. 309.

<sup>89</sup> Cette solution se justifie sans doute par le souci de laisser à chaque État membre la latitude de protéger un ordre public qui lui soit propre. Elle met malheureusement en mal l'objectif d'harmonisation qui explique que ces États membres aient fait le choix de se regrouper autour d'une organisation chargée de légiférer en leur sein en matière de propriété intellectuelle, par une législation unique qui tient lieu de législation nationale pour chacun d'eux.

d'insécurité juridique, y compris dans le contentieux de l'exploitation des droits de propriété industrielle.

## B- Les réquisitions du Ministère Public dans le contentieux de l'exploitation des droits

Page | 104

L'exploitation des droits de propriété industrielle peut engendrer un important contentieux, différent selon qu'il s'agisse d'une exploitation licite (1) ou illicite (2). Se déroulant dans une grande proportion devant les juridictions étatiques<sup>90</sup>, un tel contentieux connaît en droit O.A.P.I. une large ouverture aux réquisitions du Ministère Public.

### 1- L'hypothèse d'une exploitation licite des droits

L'exploitation licite des droits de propriété industrielle peut être le fait du titulaire de ces droits<sup>91</sup> ou celui des tiers.

Dans le premier cas, cette exploitation n'est que logique. Il serait en effet paradoxal, et nous rejoignons sur ce point le Doyen **ROUBIER**, de demander un droit exclusif d'exploitation et de ne pas l'exercer une fois obtenu<sup>92</sup>. Une telle exploitation, qui s'inscrit donc dans l'ordre normal des choses, génère en principe un contentieux limité, essentiellement perceptible en cas d'absence ou d'insuffisance d'exploitation<sup>93</sup>.

Dans le second cas, l'exploitation des droits de propriété industrielle par des tiers peut encore se faire avec ou sans le consentement du titulaire desdits droits.

Avec le consentement du titulaire, une telle exploitation prend généralement la forme d'un contrat, par exemple une licence<sup>94</sup>, un apport en société ou une cession. Dans un tel cas, outre les

<sup>90</sup> Entre autres types de juridictions, le contentieux de l'exploitation des droits de propriété industrielle O.A.P.I. peut se dérouler devant les juridictions arbitrales ou de médiation, notamment lorsqu'il se rapporte à un différend d'ordre contractuel (voir les articles 4.2 de l'accord de Bangui révisé de 2015, 2 du règlement portant création et organisation du centre d'arbitrage et de médiation de l'O.A.P.I. et 21 du traité OHADA), à un droit dont on a la libre disposition (voir article 2 de l'acte uniforme OHADA sur le droit l'arbitrage) ou à un différend d'ordre non contractuel (voir article 2 du règlement portant création et organisation du centre d'arbitrage et de médiation de l'O.A.P.I.). Sur la question de l'arbitralité des litiges de propriété intellectuelle en droits O.A.P.I. et OHADA, lire I. L. MIENDJIEM, « Arbitralité et contentieux des droits de propriété intellectuelle en droits O.A.P.I. et OHADA », *Petites affiches*, n° 108, 29 mai 2020, pp. 18-42.

<sup>91</sup> Y compris ses ayants-droit.

<sup>92</sup> P. ROUBIER, *op. cit.*, p. 306, n° 195.

<sup>93</sup> Dans ce cas s'ouvre la possibilité pour les tiers de solliciter du juge l'octroi d'une licence forcée sur le titre de propriété industrielle en cause (nous y reviendrons), ou encore celle de solliciter la radiation dudit titre (voir par exemple les articles 23 de l'annexe III de l'ABR de 1999 et 27 de l'annexe III de l'ABR de 2015 susvisés pour ce qui est des marques de produits et de services).

<sup>94</sup> La notion de « licence » ou de « contrat de licence » désigne « un contrat par lequel le titulaire d'un droit de propriété industrielle (...) concède à un tiers, en tout ou en partie, la jouissance de son droit d'exploitation, gratuitement ou à titre onéreux, moyennant le paiement de redevances ou royalties » (S. GUINCHARD et T.

différends qui pourraient opposer les parties relativement à l'exécution de leur contrat, le contentieux de l'exploitation des droits peut résulter de pratiques anticoncurrentielles, notamment des ententes<sup>95</sup> et concentrations<sup>96</sup> illicites, que tendrait à encenser l'opération entreprise<sup>97</sup>. Un tel contentieux pourrait alors, selon l'objet du différend, être porté devant divers types de juridictions y compris civiles<sup>98</sup>.

Sans le consentement du titulaire ou de ses ayants-droit, l'exploitation licite des droits de propriété industrielle par des tiers prend généralement la forme de licences obligatoires ou forcées. Les licences obligatoires, forcées, autoritaires ou encore imposées, correspondent à des mécanismes d'exploitation forcée d'inventions protégées, par lesquels une autorité judiciaire ou administrative autorise un tiers à utiliser une invention protégée sans l'autorisation du titulaire du titre auquel celle-ci se rapporte<sup>99</sup>. Le principe international de leur admission a été consacré par l'article 5.A.2) de la convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle du 20 mars 1883 révisée<sup>100</sup>, lequel prévoit que « *chacun des pays de l'Union aura la faculté de prendre des mesures législatives prévoyant la concession de licences obligatoires, pour prévenir les abus qui pourraient résulter de l'exercice du droit exclusif conféré par le brevet, par exemple faute d'exploitation* ». Ce texte s'est par la suite vu complété par l'accord sur les A.D.P.I.C., à travers ses articles 8 et 31. De l'examen de ces dispositions, il se dégage plusieurs motifs pouvant justifier l'octroi de licences autoritaires. Au rang de ceux-ci figurent les situations d'urgence nationale ou

---

DEBARD, *op. cit.*, p. 266 ; dans le même sens, C.-D. ÉCHAUDÉMAISON (Dir.), *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, 5<sup>ème</sup> éd., Nathan, 2000, p. 51).

<sup>95</sup> Les ententes prohibées ou illicites s'appréhendent comme des accords, associations, décisions ou pratiques concertées d'entreprises ayant pour effet de porter une restriction voulue ou constatée à la concurrence à l'intérieur d'un marché (J. SCHAPIRA, G. LETALLEC, J.-B. BLAISE, *Droit Européen des Affaires*, Thémis, PUF, 1994, p. 224).

<sup>96</sup> La concentration d'entreprises est un « *processus au cours duquel la taille des unités de production (établissement, société, groupe) s'accroît et le poids relatif des unités les plus importantes s'accroît, pour tendre à une plus grande efficacité (production par tête) et/ou une plus grande rentabilité (profit par unité de capital) et/ou une extension de pouvoir. Elle s'opère par croissance interne (extension des capacités de production par investissements propres de l'entreprise) ou croissance externe (rachat ou prise de contrôle d'unités de production d'autres entreprises)* » (C.-D. ÉCHAUDÉMAISON (Dir.), *op. cit.*, pp. 97-98). Une telle opération ne devient illicite que lorsqu'elle diminue la concurrence ou est susceptible d'avoir un tel effet.

<sup>97</sup> Pour une réflexion sur cette question en droit O.A.P.I., lire entre autres B. WAKAP CHONGANG, *L'exploitation du monopole conféré par la propriété industrielle et l'exercice des pratiques anticoncurrentielles en zone O.A.P.I.*, Mémoire de Master en Droit, Option Droit des Affaires et de l'Entreprise, Université de Dschang, Faculté des sciences juridiques et politiques, Août 2013, 204 p.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Voir en ce sens CORNU (G.) (Dir.), *op. cit.*, p. 611.

<sup>100</sup> Notamment la version révisée le 14 juillet 1967 à Stockholm, puis modifiée le 28 septembre 1979.



autres situations d'extrême urgence<sup>101</sup>, les utilisations publiques à des fins non commerciales<sup>102</sup>, les besoins de lutte contre certaines pratiques anticoncurrentielles<sup>103</sup>, la nécessité de faciliter l'exploitation d'un brevet dépendant<sup>104</sup>, ou encore le besoin de remédier au défaut d'exploitation d'un titre<sup>105</sup>. Ces hypothèses ne sont pas exclusives, puisque le paragraphe a) de l'article 31 de l'accord sur les A.D.P.I.C. reconnaît aux membres le droit d'en déterminer d'autres. Dans l'ensemble, on les regroupe en licences obligatoires d'origine judiciaire ou administrative<sup>106</sup>, et les règles qui les régissent sont tantôt spécifiques tantôt communes<sup>107</sup>.

Hormis le fait que les licences obligatoires puissent en droit O.A.P.I. être octroyées par le tribunal civil compétent<sup>108</sup>, notamment pour ce qui est de celles sanctionnant un défaut d'exploitation<sup>109</sup> ou celles justifiées par le besoin de mettre en œuvre un brevet de dépendance<sup>110</sup>, les juridictions civiles peuvent connaître du contentieux résultant de ces licences à divers titre, notamment aux fins de révision de leurs conditions<sup>111</sup>.

Sans même qu'il ait été expressément prévu une intervention du Ministère Public dans ce contentieux de l'exploitation licite des droits de propriété industrielle par des tiers, un simple rappel des dispositions sus visées des articles 36 du code de procédure civile et commerciale camerounais, 203 et 204 du code de procédure civile congolais, 66 et 67 de la loi n° 2015/23 du 23 avril 2015 portant code de procédure civile de la république du Niger, permet de soutenir l'idée selon laquelle un tel contentieux est entièrement ouvert aux réquisitions du Ministère Public. Une telle ouverture s'observe davantage dans le contentieux généré par l'octroi d'une licence forcée en vue de satisfaire un intérêt vital pour l'économie du pays, la santé publique, la défense nationale ou d'autres besoins du pays. De tels intérêts se rapportent en effet à l'ordre public et à l'État, pour

<sup>101</sup> Cf. article 31.b) de l'accord sur les A.D.P.I.C.

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> Cf. article 31.k) de l'accord sur les A.D.P.I.C.

<sup>104</sup> Cf. article 31.l) de l'accord sur les A.D.P.I.C.

<sup>105</sup> Cf. article 5.A.2) de la convention de Paris modifiée

<sup>106</sup> L'élément qui fonde cette distinction n'est rien d'autre que la nature de l'autorité qui octroie la licence.

<sup>107</sup> Pour de plus amples détails sur les licences obligatoires, lire entre autres D. NOUNAMO KEMOGNE, *Droits de propriété industrielle et accords de partenariat économique dans l'espace O.A.P.I.* précité, n° 190 et s.

<sup>108</sup> Voir notamment les articles 48 de l'annexe I de l'ABR de 1999 et 51 de l'annexe I de l'ABR de 2015.

<sup>109</sup> Voir notamment les articles 46 de l'annexe I de l'ABR de 1999 et 49 de l'annexe I de l'ABR de 2015.

<sup>110</sup> Voir notamment les articles 47 de l'annexe I de l'ABR de 1999 et 50 de l'annexe I de l'ABR de 2015.

<sup>111</sup> Voir notamment les articles 56 (2) de l'annexe I de l'ABR de 1999 et 58 (3) de l'annexe I de l'ABR de 2015.



lesquels les codes de procédure civile de bon nombre de pays membres de l'O.A.P.I. imposent une communication obligatoire du dossier au Ministère Public<sup>112</sup>.

## 2- L'hypothèse d'une exploitation illicite des droits

Page | 107

L'exploitation illicite des droits de propriété industrielle peut être le fait du titulaire lui-même<sup>113</sup> ou celui des tiers.

Fait du titulaire, une telle exploitation procède habituellement de pratiques anticoncurrentielles dont se rendrait auteur le détenteur du droit de propriété industrielle en cause au préjudice des concurrents. De telles pratiques prennent généralement la forme d'un abus de position dominante<sup>114</sup>, pour lequel s'ouvre au profit des concurrents victimes la possibilité de solliciter l'octroi d'une licence obligatoire sur le droit de propriété industrielle concerné<sup>115</sup>, ou encore celle de prétendre à un dédommagement devant les juridictions civiles<sup>116</sup>.

Fait des tiers, l'exploitation illicite des droits de propriété industrielle prend généralement la forme d'actes de contrefaçon ou de concurrence déloyale commis au préjudice du titulaire.

C'est par une simple énumération des actes constitutifs de contrefaçon que le législateur O.A.P.I. a entendu saisir les contours de cette notion<sup>117</sup>. En l'absence d'une définition claire, précise et suffisamment globalisante de ladite notion en droit O.A.P.I., on peut considérer l'acte de contrefaçon comme toute atteinte portée aux droits du titulaire d'un droit de propriété intellectuelle<sup>118</sup>. Selon la législation O.A.P.I., un tel acte donne droit à ouverture d'une action civile

<sup>112</sup> Cf. articles 36 du code de procédure civile et commerciale camerounais, 203 du code de procédure civile congolais et 66 de la loi n° 2015/23 du 23 avril 2015 portant code de procédure civile de la république du Niger.

<sup>113</sup> Y compris ses ayants-droit.

<sup>114</sup> L'abus de position dominante désigne une « pratique illicite consistant dans l'utilisation, par une entreprise, de sa position dominante pour se procurer un avantage que le jeu normal de la concurrence ne lui aurait pas permis d'obtenir » (G. CORNU (Dir.), *op. cit.*, p. 770). Plus généralement, il désigne l'adoption par une entreprise en position dominante d'un comportement restrictif de concurrence, étant entendu que la position dominante correspond à la « situation d'une ou de plusieurs entreprises, sur un marché déterminé, qui leur permet de se soustraire à une concurrence effective ou de faire obstacle au maintien de celle-ci en leur assurant, dans une mesure importante, une indépendance de comportement à l'égard des concurrents, clients ou fournisseurs » (*Ibid.*).

<sup>115</sup> Cf. articles 8 et 31 de l'accord sur les A.D.P.I.C.

<sup>116</sup> Lire sur la question B. WAKAP CHONGANG, *op. cit.* pp. 100 et s.

<sup>117</sup> Voir notamment les articles 58 de l'annexe I de l'ABR de 1999 et 62 de l'annexe I de l'ABR de 2015 pour les brevets, 41 de l'annexe II de l'ABR de 1999 et 55 de l'annexe II de l'ABR de 2015 pour les modèles d'utilité, 37 de l'annexe III de l'ABR de 1999 et 49 de l'annexe III de l'ABR de 2015, 43 de l'annexe X de l'ABR de 1999 et 48 de l'annexe X de l'ABR de 2015 pour les obtentions végétales.

<sup>118</sup> Dans ce sens, voir G. CORNU (Dir.), *op. cit.*, p. 261.

en dédommagement, ainsi que d'une action pénale en vue de l'infliction d'une peine ou mesure de sûreté à l'auteur de l'infraction<sup>119</sup>.

L'action en concurrence déloyale quant à elle est une action en responsabilité civile délictuelle de droit commun, fondée sur l'article 1382 du code civil Napoléonien<sup>120</sup>. Elle vise la condamnation du défendeur à cesser son comportement déloyal et le cas échéant à en réparer les conséquences dommageables. Sa consécration procède de la nécessité de favoriser une saine concurrence, par la sanction de l'usage des moyens frauduleux et déloyaux pour ravir la clientèle d'un concurrent. Dans ce sens, la convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle dispose en son article 10.1) que « *les pays de l'Union sont tenus d'assurer aux ressortissants de l'Union la protection effective contre la concurrence déloyale* ». Dans le même sens, l'accord de Bangui révisé consacre entièrement son annexe VIII à la protection contre la concurrence déloyale. Selon les termes de l'article 1<sup>er</sup> de cette annexe VIII, « *outre les actes et pratiques visés aux articles 2 à 6, constitue un acte de concurrence déloyale tout acte ou pratique qui, dans l'exercice d'activités industrielles ou commerciales, est contraire aux usages honnêtes* »<sup>121</sup>. Par ailleurs, aux termes du paragraphe 2.b) de cet article 1<sup>er</sup>, « *toute personne physique ou morale lésée ou susceptible d'être lésée par un acte de concurrence déloyale dispose de recours légaux devant un tribunal d'un État membre et peut obtenir des injonctions, des dommages-intérêts et toute autre réparation prévue par le droit civil* ».

Comme on le voit, le contentieux de l'exploitation illicite des droits de propriété industrielle se déroule en droit O.A.P.I., dans une grande proportion, devant les juridictions civiles. Ici également, si le législateur O.A.P.I. ne semble pas avoir expressément prévu la communication du dossier au Ministère Public pour ses réquisitions, une telle communication, dans les cas où elle

<sup>119</sup> Voir notamment les articles 58 de l'annexe I de l'ABR de 1999 et 62 de l'annexe I de l'ABR de 2015 pour les brevets, 41 de l'annexe II de l'ABR de 1999 et 55 de l'annexe II de l'ABR de 2015 pour les modèles d'utilité, 37 de l'annexe III de l'ABR de 1999 et 49 de l'annexe III de l'ABR de 2015, 43 de l'annexe X de l'ABR de 1999 et 48 de l'annexe X de l'ABR de 2015 pour les obtentions végétales..

<sup>120</sup> Cette disposition, encore en vigueur dans certains pays membres de l'O.A.P.I. à l'instar du Cameroun, dispose que « *Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* ».

<sup>121</sup> Cf. Paragraphe 2.a) de l'article 1<sup>er</sup> de l'annexe VIII de l'ABR de 2015. Notons que les articles 2 à 6 visés par ce texte procèdent à une énumération des actes de concurrence déloyale englobant la confusion avec l'entreprise d'autrui ou ses activités, l'atteinte à l'image ou à la réputation d'autrui, la tromperie à l'égard du public, le dénigrement de l'entreprise d'autrui ou de ses activités ou encore la divulgation, l'acquisition ou l'utilisation d'une information confidentielle par des tiers sans le consentement du détenteur légitime et d'une manière contraire aux usages commerciaux honnêtes.

aurait lieu, ne saurait, comme cela semble être le cas en droit OHADA<sup>122</sup>, être considérée comme une violation du droit communautaire. En effet, le recours aux dispositions pertinentes et non contraires audit droit de certains codes de procédures en vigueur dans certains États membres<sup>123</sup> permet de trouver une base légale à la communication du dossier au Ministère Public pour ses réquisitions, surtout lorsque le différend en question est susceptible d'intéresser l'ordre public, l'État ou ses démembrements. Même en dehors de ces cas, cette communication peut se faire à la demande du Ministère Public ou à l'initiative même du Tribunal saisi<sup>124</sup>.

Page | 109

Un double reproche peut néanmoins être fait à cette présentation des choses. Le premier est de laisser planer un caractère aléatoire sur des réquisitions dont l'importance peut être vitale pour la sauvegarde de l'intérêt général et des intérêts particuliers pertinents. Au vu des intérêts en présence, il aurait été idéal que de manière expresse, le législateur O.A.P.I. confère un caractère impératif à la communication du dossier au Ministère Public pour ses réquisitions dans le contentieux de l'exploitation des droits et ceci, même en matière non répressive.

Le second reproche tient quant à lui en l'absence d'une juridiction communautaire supérieure dotée de son Ministère Public et chargée d'harmoniser les solutions relativement à des préoccupations similaires mais diversement traitées par les juridictions nationales inférieures. Il ne reste qu'à espérer une correction de ces limites à l'occasion d'une future réforme de la législation O.A.P.I.

### **Conclusion**

Au terme de cette réflexion, il y a lieu de relever que de par la nature des enjeux qui le sous-tendent et surtout par le fait même de la législation en vigueur, le contentieux non répressif de la propriété industrielle O.A.P.I. offre au Ministère Public diverses occasions de veiller, à travers ses réquisitions, à la sauvegarde de l'intérêt général et des intérêts particuliers pertinents, précisément lorsqu'un tel contentieux se déroule devant les juridictions étatiques. Lorsqu'il se déroule devant l'organisation elle-même, ce contentieux n'offre par contre aux Magistrats du

<sup>122</sup> En ce sens, voir CCJA, Arrêts n° 003/2002 du 10 janvier 2002, SIEM c/Société ATOU et BICICI ; n° 016/2004 du 29 avril 2004, SDA et WAHAD NOUHAD c/ HASSAN Sahly ; et n° 057 du 22 décembre 2005, SGBC c/ ESSOH Grégoire (Esgreg Voyages), *JuridisPériodique* n° 69, janvier-février-mars 2007, pp. 51 et s., Obs. YIKAM (J.) et REPPI KOLLOKO (F.), cités par E. KITIO, *in* article précité, p. 117.

<sup>123</sup> Voir notamment les articles 36 alinea 1 du code de procédure civile et commerciale camerounais, 203 du code de procédure civile congolais, 66 de la loi portant code de procédure civile nigérien.

<sup>124</sup> Voir notamment les articles 36 alinea 2 du code de procédure civile et commerciale camerounais, 204 du code de procédure civile congolais, 67 de la loi portant code de procédure civile nigérien.

parquet aucune occasion de requérir, et d'assumer par là même la mission de veiller à l'application des lois, règlements et décisions de justice qui leur est confiée. Cet état de choses comporte un grand risque d'insécurité juridique, et constitue une menace pour l'intérêt général et l'ordre public dont est normalement garant le Ministère Public. Pour faire face à cette insuffisance, la nécessité de créer une cour de justice communautaire assortie de son Ministère Public se fait de plus en plus sentir. Cette évolution permettrait d'une part, d'introduire le Ministère Public dans le contentieux de la validité des droits de propriété industrielle tel qu'il se déroule devant l'organisation elle-même, et d'autre part, suivant le modèle de la cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA, d'harmoniser la jurisprudence de droit O.A.P.I. de manière à limiter le risque d'insécurité juridique lié à la divergence de solutions aux problèmes similaires selon les juridictions nationales saisies.

C'est dire que contrairement à l'idée répandue selon laquelle la présence du Ministère Public à l'audience civile ne se justifie pas, ni même la communication du dossier à ce dernier pour ses réquisitions<sup>125</sup>, le contentieux non répressif de la propriété industrielle O.A.P.I. se présente comme un terrain particulièrement fertile à de telles réquisitions. Il faut toutefois se garder de croire que la seule intervention du Ministère Public dans ce contentieux suffit à assurer efficacement la protection des intérêts pertinents en présence. Cette intervention doit impérativement être contenue dans un délai raisonnable afin de réduire les lenteurs qui entourent actuellement l'office du Ministère Public en matière non répressive. Elle doit surtout être accompagnée d'une importante campagne de formation et de spécialisation des Magistrats sur les enjeux de la protection des droits de propriété intellectuelle en général et industrielle en particulier, car comme le rappelle une fois de plus **M. Paulin EDOU EDOU**, « même si comparaison n'est pas raison, la justice des Etats membres de l'O.A.P.I. peut être comparée à la médecine qui est tout aussi pluridisciplinaire. Un système hospitalier constitué essentiellement de généralistes ne peut répondre avec efficacité aux besoins spécifiques de chaque malade et l'intervention d'un médecin généraliste dans une spécialité peut être hasardeuse pour la vie des patients »<sup>126</sup>. Seules la formation et la spécialisation des magistrats sauront donc, le moment venu, mettre ceux du

<sup>125</sup> Voir E. KITIO, *op. cit.*, p. 115.

<sup>126</sup> Extrait de l'allocation de M. Paulin EDOU EDOU en qualité de Directeur Général de l'O.A.P.I. à l'occasion de l'ouverture de l'atelier sous régional OMPI/OAPI/INPI sur l'application des droits de propriété intellectuelle à l'intention des magistrats des pays francophones d'Afrique, Yaoundé, 4-6 décembre 2007.

parquet en mesure de déterminer au cas par cas, lequel des intérêts en présence devrait motiver le sens de leurs réquisitions<sup>127</sup>.



<sup>127</sup> L'idée d'une spécialisation des juridictions dans le règlement des litiges de propriété intellectuelle est d'ailleurs de plus en plus soutenue au sein de l'O.M.P.I., afin de garantir dans ce domaine une prise de décision économique, efficace et cohérente, à travers l'intervention de juges et procureurs formés en la matière. (Sur la question, voir notamment L. HARMS, « Le rôle du pouvoir judiciaire dans l'application des droits de propriété intellectuelle ; le contentieux de la propriété intellectuelle en Common Law, compte tenu notamment de l'expérience de l'Afrique du sud », O.M.P.I., Comité consultatif sur l'application des droits, deuxième session, Genève, 28–30 juin 2004, p. 10).

## **Normes communautaires et protection du consommateur en Zone CEMAC : réflexion sur l'étiquetage des emballages café usiné au Cameroun**

*Community standards and consumer protection in the CEMAC zone: reflection on the labeling of  
coffee packages manufactured in Cameroon*

Page | 112

Par :

**OUMAROU SADOU**

Docteur en Gouvernance et Intégration Régionale

Université Panafricaine/ Institut de Gouvernance, des Sciences Humaines et Sociales  
(Cameroun)

### **Résumé :**

*Il est difficile, de nos jours, d'imaginer le commerce des produits alimentaires sans les normes. Car, le commerce est étroitement lié à la sécurité alimentaire, à la nutrition et à la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Il influe sur de nombreuses variables économiques et sociales, y compris la structure des marchés, la productivité et la composition de la production agricole, la variété, la qualité et la sécurité sanitaire des produits alimentaires, ainsi que la composition des régimes alimentaires. A cet effet, les normes alimentaires permettent aux consommateurs d'avoir confiance dans la sécurité sanitaire, la qualité et l'authenticité des produits qu'ils consomment. En donnant aux consommateurs, aux producteurs et aux gouvernements la possibilité d'avoir une compréhension commune des différents aspects des produits alimentaires, les normes permettent au commerce d'avoir lieu. Ainsi, croyons-nous fournir, par le biais de cette étude, une évaluation des politiques publiques de l'Agence des Normes et de la Qualité (ANOR) relatives à la normalisation et à la qualité de l'étiquetage des emballages café usiné au Cameroun. Il s'agira de démontrer que la normalisation, fût-elle de l'étiquetage des emballages café usiné, est tout un art qui s'apprend à bonne école. Une défaillance que ce soit au niveau de la conception des normes, de la mise en œuvre des politiques publiques d'étiquetage ou de la sanction, peut avoir de graves répercussions sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.*

**Mots-clés :** Norme communautaire, normalisation, Protection du consommateur, ANOR, étiquetage, café usiné.



**Abstract:**

*It is difficult, nowadays to imagine the food trade without standards. Because trade is closely linked to food security, nutrition and food safety. It influences many economic and social variables, including the structure of markets, the productivity and composition of agricultural production, the variety, quality and safety of food products, and the composition of diets. To this end, food standards allow consumers to have confidence in the health safety, quality and authenticity of the products they consume. By giving consumers, producers and governments the opportunity to have a common understanding of different aspects of food products, standards enable trade to take place. Thus, we believe we are providing, through this study, an assessment of the public policies of the Standards and Quality Agency (ANOR) relating to the standardization and quality of the labeling of coffee packaging milled in Cameroon. It will be about demonstrating that standardization, even in the labeling of milled coffee packaging, is an art that can be learned at school. A fiasco whether in the design of standards, the implementation of public labeling policies or the sanction can have serious repercussions on food and nutrition security.*

**Keywords:** Community Law, normalization, Consumer protection, ANOR, labeling, milled coffee.

### **Introduction**

L'évolution de la normalité politique en matière de sécurité alimentaire et sanitaire au niveau communautaire aujourd'hui, indique un consensus croissant sur la notion de devoir de tout gouvernement de garantir la sécurité alimentaire de sa population, en créant des conditions d'accès de toutes les couches de la population à une alimentation suffisante, saine et de bonne qualité nutritionnelle.<sup>1</sup> Le commerce peut être plus compliqué qu'on ne le pense. Que se passe-t-il si deux pays définissent le même produit de manière différente ou s'ils établissent des critères différents pour vérifier qu'un produit est sans danger ? Songeons, par exemple, aux désagréments causés aux voyageurs par l'existence de 15 types différents de prises électriques dans le monde, ou aux énormes investissements d'infrastructure nécessaires pour permettre aux trains de marchandises et de voyageurs de traverser la frontière entre deux pays où l'écartement des voies est différent. Songeons maintenant aux avantages qu'il y a à pouvoir utiliser une clé USB sur n'importe quel ordinateur dans le monde, ou à disposer de câbles et, de systèmes d'exploitation standardisés ou de cartes de crédit de taille standard.<sup>2</sup>

Page | 114

La mobilisation de ces schémas illustratifs permet de comprendre que depuis l'antiquité, les gouvernements ont pour tâche de veiller à ce que les produits alimentaires soient propres et de bonne qualité à la consommation et à ce que les consommateurs ne soient pas induits en erreur par des pratiques indélicates. Au cours de l'histoire, de nombreux pays ont établi de façon indépendante des lois et des règlements concernant les produits alimentaires, et ils ont souvent trouvé diverses solutions pour garantir la sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires et l'information adéquate des consommateurs au sujet des produits qu'ils achètent.<sup>3</sup> Néanmoins, les différences entre les prescriptions et les spécifications nationales entravent souvent le commerce transfrontalier des produits alimentaires. Dans le même temps, les consommateurs se préoccupent de plus en plus des risques liés aux produits alimentaires, y compris les risques sanitaires dus aux micro-organismes, aux résidus de pesticides, aux autres contaminants et aux additifs dangereux.<sup>4</sup>

Ainsi, au soir des indépendances, bien que disposant d'un potentiel de production agricole ayant permis pendant de nombreuses années de garantir l'auto-suffisance alimentaire, la

---

<sup>1</sup> FAO/fonds fiduciaire multilatéral, « Appui au renforcement du système de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments », Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 2011, pp. 12-45.

<sup>2</sup> HULSE (J), *Science, agriculture et sécurité alimentaire*, Londres, NRC Research Press, 1995, p. 56.

<sup>3</sup> OECD, *Qualité et sécurité alimentaires : Les dimensions commerciales*, New York, OECD Publishing, 1999, pp. 77-79.

<sup>4</sup> Ibidem.

République du Cameroun a connu des difficultés à apporter l'ensemble de ces garanties à la population, en particulier en termes sanitaires qui restaient un enjeu majeur pour les autorités.<sup>5</sup> Le pays souffrait alors ainsi de l'absence d'un système fiable de contrôle des denrées alimentaires basé sur des concepts modernes, mondialement admis et inscrits au *corpus* du *Codex Alimentarius* - «de l'étable à la table» - concepts qui, traduits administrativement, permettent d'assurer une prise en charge correcte de cette mission par l'Etat.<sup>6</sup> L'absence d'un tel système soulevait également de nombreuses difficultés qui comportent des incidences économiques majeures. Le Cameroun se voyait dans l'impossibilité d'envisager les exportations de certains produits et donc de développer les secteurs qui pourraient être exportateurs. Il en est ainsi pour les produits agricoles, à forte valeur marchande, mais qui sont refusés par les pays importateurs, comme ceux de l'Union Européenne, à défaut d'un système fiable de contrôle sanitaire.<sup>7</sup> Il convient de souligner que sur le plan du commerce international, les produits agricoles contribuent à plus de 50% aux revenus des exportations.

Depuis la fin du XXe et le début du XXIe siècle, le Cameroun a entrepris, dans le cadre de ses politiques de modernisation et d'émergence économiques, un ambitieux projet d'arrimage des politiques de production et de commercialisation des produits agricoles aux normes internationales, afin d'assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle de ses populations. La régulation publique de certains secteurs dans ce pays d'Afrique Centrale relève d'une transformation des modes d'actions et de stratégies. Les procédures qui gouvernent l'ensemble de ces interactions intègrent les acteurs étatiques et non étatiques qui peuplent aujourd'hui des secteurs d'action publique. Le trait distinctif de ces nouvelles réglementations est confié à des experts selon des modifications de la régulation de la normalité politique communautaire<sup>8</sup>. Pour Nioche<sup>9</sup>, les analyses sur cette thématique ont, jusqu'à l'heure accordé peu d'importance à la dimension juridique. Les travaux axés sur la prise de décisions, la mise en œuvre et l'évaluation ont privilégié les approches organisationnelles et économiques. Les instruments normatifs utilisés pour encadrer et diffuser ces politiques publiques, n'ont été envisagés que sous l'angle de leurs

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> COMMAILLE (J) et JOBERT (B), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

<sup>9</sup> NIOCHE (J.P), « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *RFSP*, N°1, 1982.

effets. Pourtant, il est rare, voire même exceptionnel qu'une nouvelle orientation dans l'action publique ne s'accompagne d'une production normative communautaire.<sup>10</sup>

Pour ce faire, la normalisation et de la qualité, dans l'analyse faite par G. Winter<sup>11</sup>, se sécuriser face à l'ensemble des risques de l'existence et de l'environnement écologique, économique et social, relève ici de démarches globales qui ne séparent pas le matériel, le social et le religieux. Dans les sociétés où la mauvaise passe est souvent assimilée au mauvais sort jeté par des proches, être en mesure de se protéger par avance contre ceux-ci revêt d'une grande importance et donne lieu à une production considérable de social. On oublie trop souvent, d'agir urgemment contre la pauvreté, en créant des entreprises et des emplois, pour la sécurisation de l'arrière-plan sociétal. JP. Olivier de Sardan et ses collègues<sup>12</sup> ont élaboré des contributions qui traitent de la pluralité des normes de comportements dans les contextes africains et de ses implications, tant sur les dynamiques socio-économiques que sur les politiques publiques qui sont censées les piloter, à partir d'éléments empiriques issus de domaines fort différents : administration publique, domaine juridique, interventions de développement, régulations foncières, agricultures périphériques, aménagements des lotissements, secteur informel. Un tableau dressé par le département des affaires de l'Union Africaine<sup>13</sup> explique que le but des normes pour la charte est d'évaluer l'état de la mise en œuvre par les systèmes nationaux, de statistiques des principes de la charte à l'aide d'une échelle. Les lignes directrices ont été établies à partir des indicateurs et s'appuient sur les organismes responsables de mise en œuvre des principes et sous-principes. Il est désormais établi que la participation aux échanges commerciaux internationaux impose le respect scrupuleux des normes auxquelles sont soumis les produits et les services. Les normes perçues comme critères objectifs de qualité, sont en voie de devenir le pilier du système commercial mondial conçu par l'OMC<sup>14</sup>. L'organisation internationale du café dans cette dynamique, recueille, diffuse et publie des informations économiques, techniques, et scientifiques, des statistiques et des études ainsi que

<sup>10</sup> LASCOUMES (P), « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », in *L'année sociologique*, 1990.

<sup>11</sup> WINTER (G), *Inégalités et Politiques Publiques en Afrique pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, IRD, 2001.

<sup>12</sup> SARDAN (J O D) et al, *La Pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les Politiques Publiques*, 2001, disponible en ligne sur <https://www.semanticscholar.org/paper/La-pluralit%C3%A9-des-normes-et-leurs-dynamiques-en-%3A-Chauveau-Pape/c51b6e12907b06399b3df1e1c9d37b19baca9ff7>.

<sup>13</sup> Union Africaine, *Normes et lignes directrices pour la mise en œuvre de la Charte africaine de la statistique*, Département des affaires économiques, Division de la Statistique, décembre 2012.

<sup>14</sup> Accréditation-Certification-Normalisation-Métrologie-Promotion de la qualité, Contribution à l'étude du droit lié à la qualité dans l'espace UEMOA, UE, ONUDI, UEMOA, PROGRAMME Qualité UEMOA, Vienne, 2005.

des résultats de la recherche sur les questions caféières, liées à une conjoncture internationale caractérisée par une baisse des coûts de pétrole<sup>15</sup>.

De même Tsamoye Pacome s'est proposé d'analyser les rapports existant entre la mondialisation, appréhendée d'un point de vue spatial et géopolitique, et la sécurité alimentaire, privilégiant la disponibilité quantitative, aussi bien au Gabon qu'au Cameroun entre 1995 et 2011. Au terme de ce travail de recherche élaboré selon la démarche systémique, et axée sur les filières avicole et rizicole, une double tendance s'est relevée. La mondialisation des échanges agricoles certes une entrave à la durabilité de la sécurité alimentaire dans les deux pays. Néanmoins, en raison des difficultés conjoncturelles et structurelles du secteur agricole local, et face à l'augmentation de la demande interne, elle se présente comme un facteur de rééquilibrage des deux facteurs.<sup>16</sup>

L'on constate donc que les autorités publiques camerounaises, à travers les politiques de normalisation impulsée plus souvent à l'échelle internationale et communautaires, avaient amorcé avec des résultats discutables, mais réels<sup>17</sup>. Ce type de démarche évaluative institutionnalisée a connu un véritable développement dans l'étiquetage des emballages café, même si le dispositif reste encore fragile. Devant la difficulté de disposer de données adéquates, la question de la protection du consommateur et celle concomitante de la sécurité alimentaire qu'elle exige<sup>18</sup>, s'impose au Cameroun. Elle devrait de façon productive, orienter l'action publique<sup>19</sup>, car la relation entre connaissance et action reste problématique<sup>20</sup>, ce qui suscite une question fondamentale : En tenant compte des dispositions normatives et institutionnelles communautaires, et des contraintes opérationnelles nationales, les politiques publiques de la normalisation et de la qualité produisent-elles des résultats escomptés lorsqu'on les réalise dans l'étiquetage des

<sup>15</sup> Organisation Internationale du Café, Profil sur le Café-Cameroun, ONCC, ICC-120-5.

<sup>16</sup> ZOZIME TAMEKAMTA (A) et KOUFAN MENKENE (J), face à l'unipolarisation d'une économie camerounaise monopolisée par le secteur informel et à l'omniprésence du discours politique, ont publié un ouvrage qui inscrit le monde rural au centre de la stratégie d'affinement de la croissance économique, intitulé : l'urgence d'une révolution agricole au Cameroun, paru le 1<sup>er</sup> septembre 2013. 206 P. Les auteurs dans cet ouvrage font un tour d'horizon de la politique telle que conçue et appliquée depuis 1960. Aussi, en édifiant l'État comme principal catalyseur du développement agricole, se proposent d'être des guides indispensables pour opérationnaliser la croissance économique telle qu'envisagée en 2035.

<sup>17</sup> ETCHEYOGEN (A) « Le plan c'était le moyen de réintroduire le long terme dans les décisions publiques », *Le monde*, 29. Octobre 2005.

<sup>18</sup> LASCOUMES (P) et al, *L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode*, Paris, CEVI-POF, 2006, P.9.

<sup>19</sup> GERSTLE (J) et al, *Les effets d'information en politique*, Paris, l'Harmattan, 2001, P.P.235-321.

<sup>20</sup> LASCOUMES (P) et al, (dir) *L'évaluation des politiques*, Paris, l'Harmattan, 1998, P. 9.

emballages café usiné au Cameroun? En d'autres termes, le simple fait de normaliser l'étiquetage des emballages café usiné au sein de la zone CEMAC, suffit-il à garantir la qualité du café commercialisé au Cameroun ?

L'assertion fonctionnaliste selon laquelle l'individuation des états mentaux est fonction du rôle causal<sup>21</sup>, admet que l'efficacité des politiques de normalisation et des démarches qualité communautaires dépend des acteurs, des capacités intrinsèques des actions d'évaluations quotidiennes et occasionnelles nationales. Cette équivalence fonctionnelle est accrue par le fait qu'un seul et même organisme comme l'ANOR, puisse recevoir diverses descriptions fonctionnelles selon le niveau auquel on se place. Il est simpliste d'imaginer que l'on puisse distinguer clairement dans un même système, un niveau matériel et fonctionnel de description. Il existe une multiplicité de niveaux institutionnels qui peuvent être décrits comme structurels selon une orientation néo-institutionnaliste.

C'est la tentative de réponse à la question de droit posée que s'attèle la présente étude qui se structure autour de deux axes majeurs de réflexions : d'une part, les ressources juridiques et institutionnelles de la norme et de la qualité en matière d'étiquetage des emballages café usiné(I) et d'autre part, les logiques d'action et d'acteurs relatives à la qualité du café usiné commercialisé au Cameroun et leur impact sur le consommateur(II).

## **I- LES RESSOURCES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELLES DE LA NORME ET DE LA QUALITÉ EN MATIÈRE D'ÉTIQUETAGE DES EMBALLAGES CAFÉ USINÉ**

Le concept de sécurité alimentaire repose sur quatre piliers : la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité des denrées alimentaires. Les gouvernements et la communauté internationale dans le cadre de la sécurité alimentaire et la nutrition, font face aux défis de nourrir en quantité et en qualité les populations des pays. Bon nombre des pays africains, encore sujets à l'insécurité alimentaire et aux situations de crises alimentaires prolongées, mettent l'accent sur la disponibilité et l'accès aux denrées alimentaires en reléguant les questions de sécurité sanitaire au second plan. Pourtant, l'importance de la sécurité sanitaire des aliments n'est pas à négliger.<sup>22</sup>

Outre les effets sur la santé, l'impact négatif sur les coûts sociaux et économiques des aliments insalubres n'est plus à démontrer. Le Cameroun, comme la plupart des pays africains,

<sup>21</sup> Pacherie (E), *Le fonctionnalisme : état des lieux*, Paris, Intellectica, 1995, P.7.

<sup>22</sup> FAO, *Codex Alimentarius : Dispositions générales*, New York, Food & Agriculture Org., 2001, p. 232.



souffre des effets négatifs de ces problèmes de sécurité sanitaire des aliments et enregistre annuellement d'importantes pertes en vies humaines et en ressources financières.

L'Africa Organisation for Standardisation (ARSO), le Comité FAO/OMS de coordination pour l'Afrique (CCAFRICA), ainsi que l'Institut de Normalisation et de métrologie pour les pays Islamiques, deviennent au fil des années, des lieux privilégiés pour discuter de ces questions.

Page | 119

En outre, relativement aux défis auxquels ils sont confrontés, les pays africains ont procédé à la mise sur pied d'un fondement juridique devant encadrer et réduire les obstacles techniques au commerce et de promouvoir le commerce intra-africain et international ; lequel fondement est constitué des normes continentales et sous régionales(A) et le dispositif juridique national(B).

### **A- Les ressources normatives et institutionnelles internationales**

Les normes constituent un élément de plus en plus déterminant des échanges. L'élaboration des normes de qualité et la mise aux normes engendrent des impératifs. Les pays africains dans un contexte de libéralisation des échanges et de concurrence potentielle accrue des produits importés, ont dû prendre en compte les normes de qualité pour maintenir leurs débouchés sur les marchés de consommation internationaux (1) mais également continentaux (2).

#### **1- Les ressources à vocation universelle**

La qualité est une notion historiquement liée à un produit et rappelle que la démarche qualité a été initiée par les praticiens de l'organisation internationale, notamment l'Organisation des Nations pour l'alimentation et l'agriculture (FAO/OMS), qui lutte pour la sécurité alimentaire à l'échelle planétaire. L'ONU et l'Union Européenne ont posé un cadre juridique international d'organisation et d'orientation des normes, qui fixent des règles des obligations de droits imputables aux États, aux particuliers, aux entreprises et aux firmes multinationales. L'étendue de ces règles de droit international est orientée par les normes alimentaires internationales CODEX ALIMENTARIUS.

On entend par commission Codex Alimentarius, un organe intergouvernemental mixte (FAO/OMS), qui comprend 187 Etats et une organisation Membre (l'Union européenne). Et par Codex Alimentarius, un ensemble de normes alimentaires internationales qui ont été adoptées par la commission du Codex Alimentarius. Depuis 1963, elle établit des normes alimentaires internationales harmonisées pour protéger la santé des consommateurs et garantir des pratiques équitables dans le commerce des denrées alimentaires. L'OMS émet des avis scientifiques

indépendants au niveau international concernant les risques microbiologiques et chimiques qui serviront à établir des normes alimentaires par le Codex Alimentarius.

Les normes du Codex portent sur les principaux produits alimentaires, qu'ils soient transformés, semi transformés ou bruts. Par ailleurs, sont également inclus les matériaux utilisés pour l'ouvrison ultérieure des produits alimentaires, dans la mesure nécessaire à la réalisation des objectifs du codex. Ses principales dispositions concernent la qualité des produits alimentaires du point de vue de l'hygiène et de la nutrition, y compris les normes microbiologiques, les additifs alimentaires, les contaminants, l'étiquetage et la présentation, les méthodes d'échantillonnage et d'analyse des risques. Lorsqu'un produit est soumis aux dispositions d'étiquetage d'une norme Codex, les dispositions relatives à la déclaration des éléments nutritifs figurant dans cette norme ont priorité sur les mentions obligatoires prévues en matière d'énumération des éléments nutritifs, les vitamines et minéraux, mais ne peuvent pas entrer en conflit avec celles-ci.

Les directives concernant l'étiquetage nutritionnel<sup>23</sup> CAC/GL 2-1985 adoptées en 1985, amendées en 2003, 2006, 2009, 2010, 2012, 2013, 2015, 2016 et 2017. Révisées en 1993 et 2011. Annexe adoptée en 2011. Révisée en 2013, 2015, 2016 et 2017. Ces directives permettent de faire en sorte que l'étiquetage nutritionnel réponde efficacement à son objet à savoir : fournir au consommateur des renseignements sur un aliment de manière qu'il puisse faire un choix éclairé ; offrir la possibilité de faire figurer sur l'étiquette des renseignements relatifs à la teneur en éléments nutritifs d'un aliment. Ayant la charge de réguler le commerce international, L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) mise sur pied en 1994, place la normalisation au cœur de son action car considérée comme un outil de régulation des échanges commerciaux, de protection des consommateurs, et de préservation de l'environnement. Ainsi, tous les États désirant s'arrimer à cette ère de modernité sont confrontés à certaines directives et principes auxquels leurs produits doivent faire face.

En effet, depuis le 13 décembre 2016 en Europe, la déclaration nutritionnelle est rendue obligatoire sur les denrées préemballées afin de permettre aux consommateurs de pouvoir comparer les produits entre eux et avoir ainsi la possibilité de faire des choix plus favorables pour leur santé. Le règlement d'information du consommateur (INCO)<sup>24</sup> dans le même sens, a renforcé

---

23 L'Annexe sur les Principes généraux pour l'établissement de valeurs nutritionnelles de référence

24 Dossier sur les nouvelles règles européennes sur l'étiquetage des denrées alimentaires- Déclaration nutritionnelle (UE n°1169/2011 - INCO)

les règles d'étiquetage pour permettre aux consommateurs de connaître la composition nutritionnelle de la majorité des denrées préemballées et devenir, ainsi, acteurs de leur santé de manière plus éclairée.

Une mesure phare du **règlement n°1169/2011** concernant l'information du consommateur sur les denrées alimentaires (INCO), vise l'amélioration de l'information des consommateurs sur la composition nutritionnelle des denrées pré-emballées. Il s'agit là d'une évolution considérable de la réglementation puisque l'étiquetage nutritionnel était volontaire et devenait obligatoire en présence d'une allégation nutritionnelle, ou de l'ajout de vitamines, minéraux ou autres substances dans les denrées alimentaires. Page | 121

De plus, des critères de lisibilité avec notamment une taille minimale de caractère s'appliquent à la déclaration nutritionnelle obligatoire afin de permettre au consommateur de pouvoir lire plus facilement ces informations et permet aux consommateurs de connaître la valeur énergétique et la composition en nutriments (glucides, lipides, protéines, vitamines et les sels minéraux) d'un aliment pour 100g ou 100ml d'aliment. La déclaration des éléments nutritifs donne des informations clés sur les aliments. Pour un achat éclairé, il est important de savoir la lire et la comprendre.<sup>25</sup>

Les denrées alimentaires pré-emballées doivent comporter une déclaration nutritionnelle obligatoire sur leur étiquetage. De ce fait, les informations suivantes peuvent être répétées « en face avant » de l'étiquetage avec une taille permettant de s'assurer une bonne lisibilité par les consommateurs : soit la valeur énergétique, ainsi que les quantités de matières grasses, d'acides gras saturés, de sucres et de sel.<sup>26</sup> Mais quelques dérogations sont prévues à cet effet, à savoir :

- Les aliments non transformés qui comprennent un seul ingrédient ou une seule catégorie d'ingrédient ;
- Les infusions de plantes ou de fruits, le thé ;
- Les denrées alimentaires conditionnées dans des emballages ou des récipients dont la face la plus grande a une surface inférieure à 25 cm<sup>2</sup>....

Le contenu de la déclaration nutritionnelle obligatoire inclut les éléments suivants : la valeur énergétique, la quantité des matières grasses, d'acides gras saturés, de glucides, de sucres,

---

<sup>25</sup> GUILLERMO (M), « L'évaluation peut-elle échapper au risque technocratique », in *Pouvoirs locaux*, n° 88, 2011, mars, pp. 17-20.

<sup>26</sup> Ibidem.

de protéines et de sel; et peut être complété par l'indication d'un ou de plusieurs des éléments suivants : acides gras mono-insaturés, acides gras polyinsaturés, polyols, amidon, fibres alimentaires, les vitamines et les minéraux prévus par le règlement INCO et présents en quantité significative pour ne pas induire le consommateur en erreur.<sup>27</sup>

La réglementation impose des critères stricts de présentation de la déclaration nutritionnelle afin de permettre au consommateur de comparer facilement les denrées alimentaires entre elles et doit de ce fait, être présentée sous forme d'un tableau (avec alignement des chiffres, ou sous forme de ligne faute de place suffisante, mais dans l'ordre de présentation fixé par le règlement INCO).

Pour faciliter la comparaison de denrées dans des tailles différentes d'emballage, la déclaration nutritionnelle doit être obligatoirement exprimée pour 100g ou 100 ml, dans les unités de mesure en valeurs fixées pour l'énergie ou les nutriments exemple : 10g de protéines pour 100g et dans un ordre de présentation identique fixé par le règlement INCO. Une expression par portion ou par unité de consommation est autorisée de manière volontaire et complémentaire, à condition que la portion ou l'unité de consommation soit identifiable par le consommateur. En ce qui concerne les emballages multilingues destinés à être commercialiser dans plusieurs pays de l'Union Européenne, la déclaration nutritionnelle doit être conforme aux dispositions du règlement INCO et figurer dans une langue facilement compréhensible par les consommateurs des pays de destination, lorsqu'elle est présentée sous forme de tableaux, deux options sont envisageables : un tableau intégrant les différentes traductions des informations et un tableau pour chaque pays de commercialisation, l'emballage comprenant alors autant de tableaux que de langues de pays de commercialisation.

Cependant, Bien que le Codex Alimentarius (code alimentaire en latin) soit un recueil de normes alimentaires, lignes directrices et codes d'usage adoptés au niveau international visant à protéger la santé des consommateurs et à garantir des pratiques équitables de commerce des aliments, sur quelles bases sont constituées les législations alimentaires régionales et sous régionales, nationales des pays en développement, pour la protection de leurs consommateurs tout en permettant à leurs pays de rivaliser sur le marché international?

### **3- Les ressources continentales**

---

<sup>27</sup> Université de Rennes I, *Innover dans les pratiques. Livre blanc : le suivi-évaluation pour un pilotage optimisé de l'action publique*, 2008, p. 23.

Les pays africains, pour faire face aux disparités qui existent en matière de réglementation, de normes, de certification, de tests et de pratiques d'inspection entre les différents pays, que l'Organisation Africaine de Normalisation (ARSO), qui est un organisme intergouvernemental a été créée en 1977 par l'Union Africaine et la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique(CEA-ONU). Un des mandats fondamentaux de l'ARSO est de développer et harmoniser les normes nationales et ou sous régionales pour en faire des normes africaines (ARS) dans le but de renforcer la capacité commerciale des produits et des services de l'Afrique au niveau international et améliorer le bien-être des communautés africaines<sup>28</sup>. Les travaux de préparation des normes africaines sont faits par les comités techniques de l'ARSO. Le Comité ARSO des consommateurs est un programme qui s'inscrit dans le prolongement des principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur (1999), et est calqué sur le COPOLCO de l'ISO et dont le but est d'assurer la participation des consommateurs au travail de normalisation en Afrique. Cette Cellule vise à lutter contre les contrefaçons et à développer une culture de la qualité en Afrique. A cet effet, on peut citer la tenue le 14 août 2015 à Addis-Abeba en Éthiopie d'un atelier de l'ARSO sur le rôle des consommateurs africains dans la normalisation organisée en collaboration avec le COPOLCO de l'ISO, Consumer International et le BSI du Royaume-Uni. Les pays africains membres de l'ARSO y sont représentés par leurs organismes nationaux de normalisation.

Le dolique fait partie des produits alimentaires stratégiques reconnus par la déclaration du sommet de l'Union africaine sur la sécurité alimentaire, tenu en décembre 2006 à Abuja au Nigéria. Cette norme a été harmonisée en réponse à la résolution de ce sommet sur l'harmonisation des normes et des grades pour les produits alimentaires stratégiques en tant que moyen de promotion et de facilitation du commerce intra-africain des produits alimentaires. Une telle coopération conduirait à la libre circulation des produits alimentaires des zones qui en ont en surplus aux zones qui en manquent ; ce qui conduirait à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à l'autosuffisance alimentaire et au développement socio-économique du continent africain<sup>29</sup>.

A travers des programmes de développement des capacités, le FAO et l'OMS s'emploient à promouvoir la participation effective des pays en développement au processus d'établissement des normes afin de donner voix au chapitre aux 185 Etats membres du Codex. Au cours des dix

---

<sup>28</sup> Norme africaine, N° de référence ARS 867 : 2014 (E) ICS 67.060

<sup>29</sup> Norme africaine, op cit, P.5

dernières années, le Fonds fiduciaire du Codex a également dispensé des activités de renforcement des capacités et fourni une aide financière sous forme de frais de déplacement aux pays qui en avaient besoin.

Par ailleurs, les pays africains doivent se battre pour adapter la normalisation à leur réalité ; concilier les enjeux liés à la normalisation aux différents acteurs de l'élaboration et de contrôle des normes :

- Les enjeux liés à la normalisation.

Le respect de normes de qualité, répondant à des objectifs de santé publique et de facilitation des objectifs du commerce, est l'enjeu principal des produits agroalimentaires, qu'ils soient fabriqués localement, importés ou destinés à l'exportation. Le contrôle alimentaire consiste à appliquer la législation aux produits agricoles pour protéger le consommateur contre les produits insalubres, impurs et frauduleusement présentés, en interdisant la vente d'aliment dont la nature, la substance et la qualité ne sont pas celles demandées par l'acheteur<sup>30</sup>

En effet, garantir la Sécurité Sanitaire des Aliments(SSA) a suscité une prise en compte plus accrue des problèmes de sécurité des aliments.<sup>31</sup>

- Les acteurs de l'élaboration et de contrôle des normes.

Le niveau et le processus d'élaboration des normes sont à considérer avec attention pour qu'elles jouent leur rôle incitatif d'amélioration de la compétitivité et des revenus des opérateurs, tout en satisfaisant les exigences des consommateurs.

Dans la plupart des pays ouest-africains, cette responsabilité incombe aux organismes de normalisation dont certains relèvent de l'administration publique. Certains sont opérationnels (ASN au Sénégal, Malinorm au Mali ou Codinorm en Côte d'Ivoire), et d'autres non (organismes nationaux de normalisation rattachés aux ministères dans les pays). En matière de contrôle, au Togo, trois (03) ministères sont impliqués dans le système de contrôle : le ministère de l'agriculture et le ministère de la santé s'occupent des inspections et des contrôles de laboratoires ; et celui en charge du commerce traite des autorisations de transport et de mise sur le marché. On observe des problèmes de chevauchement des activités réglementaires, de surveillance et une insuffisance de coordination<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> KWAKA ADESSOU (S) et al, *Normes : freins ou leviers de l'autonomisation des familles paysannes ?* Grain de sel, N°75-juillet 2017-août 2018.

<sup>31</sup> CCAFRICA 21 1/27-30 janvier 2015 Yaoundé Hilton Hotel

<sup>32</sup> KWAKU ADESSOU(S) et al op cit P31



Les organes qui traitent des questions judiciaires et juridiques ainsi que des droits de l'homme sont : La Commission Africaine des Droits de l'homme et des Peuples, la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, la Commission de l'UA sur la Loi Internationale, le Comité consultatif de l'UA sur la Corruption et le Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant. L'UA travaille également sur la mise en place des institutions financières continentales (la Banque Centrale Africaine, la Banque Africaine d'Investissement et le Fond Monétaire Africain).

Les Communautés Économiques Régionales et le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) sont aussi des organes clés qui constituent la structure de l'Union Africaine.

### **B- Les ressources normatives et institutionnelles communautaires et nationales**

Les réglementations précédemment étudiées ont contribué à établir des cadres normatifs communautaires et nationaux de fonctionnement qui fournissent des ressources aux acteurs du marché. L'imposition d'une norme de qualité en matière d'étiquetage des emballage café usiné est donc aussi passée par la multiplication des institutions et références à la santé, par le développement de systèmes différenciés d'étiquetage de la part des acteurs privés, à la surface des emballages et dans les publicités télévisées. Cette perspective d'analyse permet de ne plus opposer systématiquement la normalité politique communautaire (1) à la normalité politique nationale (2), ou comme nous l'avons déjà évoqué, tutelle de la concurrence et santé publique.

#### **1- Les ressources communautaires**

La zone CEMAC fait partie d'un ensemble plus grand, dénommé CEEAC, qui comprend en plus du Cameroun, du Congo, du Gabon, de la Guinée Équatoriale, du Tchad et de la République Centrafricaine, les pays des grands lacs (la République Démocratique du Congo, le Rwanda et le Burundi). La stratégie agricole commune de la CEMAC vise à coordonner et à harmoniser les politiques agricoles des États membres. Elle place la question de la sécurité alimentaire au centre de ses préoccupations et consacre un programme spécifique à ce thème : Programme Régional de Sécurité Alimentaire (PRSA). Les études pour la mise en œuvre de ce programme ont été réalisées en 2011 avec le concours de la BAD et de la FAO.

En vue d'assurer la compétitivité des produits du commerce régional en Afrique, les pays de la CEMAC ont convenu d'harmoniser leurs législations nationales en matière de norme et de qualité. L'évolution du processus a été présentée durant le salon Promote à Yaoundé, lors de la conférence-débat organisée le 22 février par la CEMAC. Une réglementation des normes en cours

d'adoption a été élaborée. Celle-ci s'est faite à travers la contribution des différentes administrations techniques des États membres de la CEMAC, qu'il s'agisse des agences de normes (Cameroun, Congo et le Gabon) ou des directions générales. En 2018, les experts avaient validé au niveau technique, le dossier est à présent au niveau des ministres de l'Industrie et du Commerce.

Cette action entre dans le cadre du renforcement du marché commun. Le résultat attendu est l'entrée en vigueur d'une politique régionale unique en matière de norme et de qualité. L'infrastructure de la qualité joue un rôle primordial dans le développement économique et social d'une région ou d'un pays. Cette infrastructure comprend les éléments suivants : les normes/la normalisation, les règlements techniques, l'évaluation de la conformité (la certification de produits, de systèmes, de personnel); l'accréditation, le management de la qualité et la métrologie.

La politique harmonisée couvrira non seulement tous les domaines techniques, des infrastructures de qualité (normes, certification, etc.), mais aussi d'autres aspects importants comme des plans de communication, des formations, ainsi que le partage des ressources pour une mise en œuvre efficace et rentable.

Dans une même optique, les ministres en charge des questions de normalisations dans le cadre du Programme Infrastructure Qualité d'Afrique Centrale (PIQC), bénéficiaires dudit programme avaient signé en novembre 2016 à Douala, une déclaration commune relative aux questions de normes et du label qualité. C'était sous la présidence de M. Ernest GWABOUBOU, alors ministres des Mines, de l'Industrie et du Développement Technologique.

Les délégations représentées venaient des pays suivants : le Cameroun, la République Centrafricaine, la République du Congo, le Gabon, Sao Tome et Principe et le Tchad. Ce qu'il faut retenir de ces assises est que trois recommandations fortes contenues dans cette Déclaration commune ont particulièrement retenu l'attention. Ainsi, il a été demandé sous forme de propositions, aux institutions régionales respectives :

- d'approuver les documents relatifs à l'établissement d'une stratégie régionale d'harmonisation des normes;
- d'une politique de la qualité régionale;
- d'un prix régional de la qualité pour l'Afrique.

Ces documents ont ainsi abouti à la création de la toute première Organisation sous régionale pour l'harmonisation des normes en Afrique Centrale, appelée « **CEMACNORM** ». Le mécanisme enclenché deviendra « un catalyseur d'intégration économique au niveau sous régional

et international, respectueux des prescriptions internationales et participant à la normalisation internationale et régionale ».

Le gouvernement camerounais, pense pour sa part que la rencontre ministérielle de Douala est une étape majeure pour la mise en œuvre des objectifs du Programme : « le PIQAC est une étape nécessaire qui permettra aux Etats de l'Afrique Centrale d'atteindre une croissance économique ».

Page | 127

Mis en œuvre par l'ONUDI, en étroite collaboration avec la Communauté Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale (CEMAC) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), le Programme Infrastructure Qualité d'Afrique Centrale (PIQAC), est financé par l'Union Européenne. Il a pour objectif, le renforcement de la compétitivité et la diversification des secteurs productifs en Afrique Centrale, à travers le soutien apporté aux institutions nationales et régionales de l'Infrastructure Qualité.

Ce programme crée ainsi un environnement favorable au commerce, tout en assurant la conformité aux normes et exigences techniques internationales. Au regard de ce qui précède, le Commissaire en charge du Développement Durable de la CEMAC avait déclaré durant la réunion ministérielle que « la CEMAC se met au diapason du commerce international par le biais du PIQAC » ce qui augure des perspectives meilleures.<sup>33</sup>

Les pays islamiques ont des besoins et des problèmes spécifiques, qu'ils comprennent eux-mêmes mieux, par exemple **halal**. C'est un problème qui touche le cœur de tous les pays islamiques. Un cadre de normalisation commun s'est avéré fondamental à cet effet pour le développement du halal, du tayyib, de la bonne qualité des aliments, des aliments pour animaux, des produits pharmaceutiques, etc. Ainsi, afin de donner une réponse à ce problème et de développer des économies basées sur la connaissance entièrement fonctionnelles et durables, il était devenu essentiel de prendre des mesures pour établir une infrastructure de normalisation puissante entre les Etats Membres de l'Organisation de la Coopération Islamique (OCI) et, par conséquent, l'Institut de Normalisation et de Métrologie pour les Pays Islamique(INMPI), a été créé par l'OCI.

L'OCI est la deuxième organisation intergouvernementale après les Nations Unies, et compte 57 pays répartis sur quatre continents. Elle est la voix collective du monde Musulman

---

<sup>33</sup> FAO, *Codex Alimentarius : Dispositions générales*, Op.cit., p. 176.

assurant la sauvegarde et la protection de leurs intérêts dans l'esprit de la promotion de la paix et de l'harmonie internationales entre les différentes personnes du monde.

L'INMPI quant à lui, est un organe affilié à l'OCI qui représente un mécanisme solide pour élaborer des normes OCI/INMP pour les Etats membres et éliminer les facteurs liés aux normes couvrant les produits, les processus et les systèmes, susceptibles d'affecter défavorablement le commerce entre les Etats membres. Les normes préparées et publiées par l'INMPI sont appelées normes OCI/INMPI. Ces normes visent à permettre aux Etats membres de profiter pleinement de leurs avantages.

Page | 128

## **2- Les ressources nationales**

Conscient des dangers qui pèsent sur la société, le Cameroun en général et les pouvoirs publics en particulier tentent de mettre en place des instruments juridiques qui encadrent l'étiquetage des emballages café usiné au Cameroun. L'instauration d'un nouveau cadre institutionnel semble une priorité d'appoint à l'heure où s'intensifient la corruption et la contrefaçon dans le cadre de la normalisation au Cameroun. L'étiquetage des emballages Café dépend de la capacité des institutions à gérer un tel secteur névralgique pour l'économie nationale et sous régionale. Les réformes institutionnelles portent sur l'amélioration de la prestation des services institutionnels et des processus opérationnels des politiques publiques visant la correction et l'adaptation des réformes. Cela traduit la volonté de l'État à contrôler à évaluer tous les secteurs de productions qui se développent à l'intérieur et à l'extérieur de son territoire national.<sup>34</sup>

Les instruments juridiques produits au Cameroun, consistent en l'adoption des normes et standards dont l'objectif est d'encadrer la fabrication, la mise en circulation, le stockage, l'emballage, le transport et la vente des produits dans des conditions respectueuses de l'environnement.<sup>35</sup> Il existe dans ce cadre, des normes de qualité et d'émission, et les normes de produits procédés. C'est à travers ce schéma que nous pourrions identifier les normes adoptées au niveau national, lesquelles constituent des ressources juridiques des politiques publiques de normalisation de l'étiquetage des emballages café usiné au Cameroun.

En effet, l'ouverture à la mondialisation et les nombreux chantiers engagés par le Cameroun durant la dernière décennie, ouvrent autant d'opportunité pour la normalisation et la qualité. Les entreprises Camerounaises sont confrontées à une compétition soutenue et moderne.

<sup>34</sup> Voir la loi N°2018/020 du 11 décembre 2018 portant Loi-Cadre sur la Sécurité Sanitaire des Aliments

<sup>35</sup> Loi cadre n° 2011/012 du 06 mai 2011 portant protection du consommateur.

Une grande agressivité commerciale devrait être déployée ainsi que des efforts consentis pour la maîtrise des coûts de production et le suivi de l'évolution technologique, afin d'éviter les gaspillages éventuels et des rentabilités parfois insuffisantes<sup>36</sup>. Face à cette nécessité de conquête des marchés, les entreprises camerounaises sont contraintes de se mettre à niveau en matière de norme et de qualité, aussi bien dans le secteur de production du café, que dans d'autres. Le contrôle de la qualité au niveau des exploitations se fait par des vérificateurs. Ainsi, depuis 2010, l'ONCC et les autres acteurs institutionnels tels : la CICC; le FODEC; l'ANOR, ont engagé une vaste formation des organisations paysannes à l'analyse sensorielle du café avec l'appui du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural<sup>37</sup>.

Sous réserve des dispositions réglementaires, le Cameroun dispose des normes homologuées le 26 décembre 2014, comité technique 48, permettant d'accroître la qualité, la sécurité du produit et la constance de la filière café. On peut citer :

- La norme Camerounaise NC 225 : Spécifications Commerciales et Classification qualitative des fèves de café;
- La norme NC 226 : examen microscopique et détermination des défauts des cafés verts;
- La Norme NC 227 : examen olfactifs et visuels des fèves de café;
- La Norme NC 228 : emballages des fèves de café et marquage des sacs;
- La Norme NC 229 : méthode pratique d'évaluation de la teneur en eau des fèves de café;
- La Norme NC 230 : échantillonnage des fèves de café.<sup>38</sup>

Le respect des critères de qualité définis dans le cahier de charge commun dépend en grande partie des efforts de l'ONCC; la CICC; le FODECC; l'ANOR et de la coopération avec les laboratoires privés agréés, et du renforcement des capacités d'autocontrôle au niveau des exploitations ; des coopératives; et dans le commerce (distributeurs) et de l'industrie (transformateurs). En outre, il a été recommandé de renforcer le partenariat avec les laboratoires internationaux, non seulement pour suivre les tendances internationales des industries et des consommateurs, mais aussi les normes et la qualité<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Lire, *Le Guide de la qualité pour les PME\_PMI*, Les Guides CGEM, Guides d'information, Décembre 2009, P.07.

<sup>37</sup> Organisation Internationale du Café, *Cameroun, Profils sur le Café du Cameroun*, ONCC, 2016, P.22.

<sup>38</sup> Ibid, P.34.

<sup>39</sup> Rapport de l'atelier tenu à Yaoundé, Cameroun, Indications géographiques : défis et opportunités pour le secteur café-cacao au Cameroun, CTA, OriGIn, 28 -30 sept. 2010, P.30

Il ressort de ce qui précède que la construction des normes de qualité qui participent à l'organisation des marchés fait intervenir différents acteurs et différents niveaux d'actions et de justification. Et l'hétérogénéité qui caractérise les éléments qui interviennent dans cette construction fait que c'est un processus jamais totalement achevé, à la stabilité relative, mais qui pourtant a des incidences directes sur les comportements des individus.

## **II-LES LOGIQUES D'ACTION ET D'ACTEURS RELATIVES A LA QUALITE DU CAFE USINE COMMERCIALISE AU CAMEROUN ET LEUR IMPACT SUR LE CONSOMMATEUR**

Comme nous l'avons vu dans la première partie, depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, la protection du consommateur par l'élite politique africaine, suscite de plus en plus des curiosités dans le champ scientifique du droit et de l'action publique communautaire.<sup>40</sup> En effet, le vent de démocratisation des années 1990 prônait en fond sonore, le repositionnement de l'Etat dans les secteurs productifs (non plus comme acteur, mais comme arbitre) et, par voie de conséquence, lançait un appel à l'initiative privée.<sup>41</sup> Seulement, pour protéger le consommateur de l'économie de marché (censée lui être profitable),<sup>42</sup> plusieurs initiatives et dispositifs seront mis en œuvre.

Ainsi, croyons-nous fournir, par le biais de cette seconde partie, une grille de lecture de l'état de l'opérationnalisation des politiques publiques de l'ANOR relatives à la qualité du café usiné commercialisé au Cameroun et son impact sur le marché. Pour ce faire, nous envisagerons d'une part les dynamiques opérationnelles relatives à la normalisation et l'évaluation de la conformité du café usiné au Cameroun(A) et d'autre part, les contrariétés structurelles rencontrées par l'ANOR dans la mise en œuvre des politiques publiques de normalisation et d'évaluation de la conformité du café usiné au Cameroun(B).

### **A- Les dynamiques opérationnelles de normalisation et de conformité du café usiné commercialisé au Cameroun**

Les analyses qui précèdent nous ont permises d'observer que le commerce international des matières premières, particulièrement du café usiné, est actuellement caractérisé par une augmentation de la concurrence globale sur les principaux marchés d'exportation ainsi que par une

<sup>40</sup> Loi cadre n° 2011/012 du 06 mai 2011 portant protection du consommateur.

<sup>41</sup> COURADE (G), *Le désarroi camerounais : l'épreuve de l'économie-monde*, Paris, Karthala, 2000, pp. 31-100.

<sup>42</sup> FAO, *Renforcer les politiques sectorielles pour améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition*, New York, Food & Agriculture Org., Op.cit.



forte volatilité des prix. L'intensification de la concurrence en termes de prix et de la qualité des produits exige des producteurs agricoles une plus grande différenciation des produits afin de se démarquer des concurrents, de se positionner sur des segments de marché plus rémunérateurs et maintenir les débouchés.<sup>43</sup> A côté du poids économique important que représentent les chaînes d'approvisionnement mondiales des produits de base,<sup>44</sup> il existe des produits locaux de qualité spécifique qui bénéficient d'une bonne réputation et qui sont en mesure de trouver des marchés plus rentables ou plus stables, améliorant ainsi le revenu dans les zones défavorisées.<sup>45</sup>

Dès l'indépendance en 1960, le café a joué un rôle déterminant à côté du cacao et du coton pour le développement du Cameroun.<sup>46</sup> Sur le plan économique, le café était l'une des sources principales des devises étrangères requises pour équiper le pays en investissements productifs.<sup>47</sup> Sur le plan social, le café était, pour certaines régions, la source presque exclusive des revenus monétaires des populations rurales. Dans une certaine mesure, le café rythmait la vie de ces communautés. Le café suscitait ainsi un vif intérêt de l'État qui en assurait l'encadrement à travers la distribution des intrants, le soutien au prix et diverses formes de mobilisation.

Malheureusement, la baisse des coûts du café et le retrait de l'État pendant ces trois dernières décennies ont sevré les producteurs de toutes ces facilités qui soutenaient l'attractivité du secteur.<sup>48</sup> Il en a découlé une lente déplétion de l'activité caféière. Cette situation a progressivement fait perdre le grand intérêt que suscitait la production de cette culture de rente qui occupait les populations des régions entières, entraînant une perte presque irréversible de son dynamisme d'antan, nonobstant un grand nombre d'efforts qui se sont multipliés depuis l'atteinte du point d'ajustement.

Face à cette situation, l'Agence des Normes et de la Qualité (ANOR) a multiplié des activités d'opérationnalisation de la normalisation de l'évaluation de la conformité du café usiné au Cameroun (2). Ces activités apparaissent aujourd'hui comme étant une voie possible de différenciation, un moyen d'améliorer la valeur et un outil permettant de protéger, à travers la

<sup>43</sup> DEBRY (G), *Le café et la santé*, Londres, John Libbey Eurotext, 1993, p. 88.

<sup>44</sup> DUSABEYEU (B), *La place du café dans l'économie africaine*, Paris, Lokay, 1971, pp. 77-90.

<sup>45</sup> Institut National des Statistiques COMEX (2009/2019).

<sup>46</sup> DUSABEYEU (B), *La place du café dans l'économie africaine*, Op.cit., 102.

<sup>47</sup> ZOZIME TAMEKAMTA (A), KOUFAN MENKENE (J) (dir.), *L'urgence d'une révolution agricole au Cameroun*, l'Harmattan, Paris, 2013, pp. 51-60.

<sup>48</sup> Cellule technique de suivi et de coordination des filières cacao et café, plan de relance et de développement des filières cacao et café du Cameroun, horizon 2020, p. 9.

normalisation de l'étiquetage des emballages café usiné, les noms des produits, leur commercialisation et leur consommation (1). En outre, au-delà des aspects de commercialisation et de valorisation, les politiques publiques et stratégies de l'ANOR permettent souvent de déclencher une dynamique de sécurité alimentaire.<sup>49</sup>

### **1- La mise en œuvre des activités de normalisation relatives à l'étiquetage du café usiné au Cameroun**

Le Cameroun a en janvier 1995, comme la plupart des Etats, signé les accords de Marrakech, aboutissement du cycle de négociation de l'Uruguay, devenant par ce fait membre de l'Organisation Mondiale du Commerce.<sup>50</sup> Il ouvrait ainsi son économie à la mondialisation. De ce fait, il devenait impératif de se doter d'un cadre juridique approprié et des instruments de régulation qu'exige la nouvelle économie<sup>51</sup>. C'est ainsi que dans le cadre de la normalisation de l'étiquetage du café usiné, plusieurs activités ont été mises en œuvres aussi bien au plan internationale, qu'au plan national, afin d'opérationnaliser les politiques publiques relatives au café usiné aux standards de la nouvelle économie-monde.

Au plan international, la libéralisation du commerce ouvre indéniablement des opportunités commerciales pour les pays en développement. Pourtant, nombre d'entre eux, en particulier les moins avancés comme le Cameroun, ont encore d'énormes difficultés à utiliser avec efficacité de telles ouvertures, qu'elles résultent d'accords multilatéraux ou d'arrangements spéciaux comme l'initiative *Tout sauf les armes de l'Union européenne ou l'Africa Growth and Opportunities Act* (Loi sur la croissance et les opportunités en Afrique) aux États-Unis. Nonobstant les questions de production, tous les pays exigent que les marchandises importées soient conformes aux règlements techniques qu'ils appliquent à leurs produits nationaux pour des raisons de protection de la santé, de sécurité et de protection des consommateurs. Les produits agricoles importés doivent également être conformes à des mesures sanitaires et phytosanitaires qui sont appliquées pour protéger la vie des hommes ou des animaux de risques présentés par les aliments et de maladies véhiculées par les plantes.<sup>52</sup> Bien que ces règlements et mesures soient appliqués par les gouvernements pour des

<sup>49</sup> ICO, Le commerce mondial du Café 1960-2013, février.

<sup>50</sup> Cellule technique de suivi et de coordination des filières cacao et café, plan de relance et de développement des filières cacao et café du Cameroun, horizon 2020, p. 15.

<sup>51</sup> CEMAC, *Renforcement des capacités en appui à la préparation des Accords de Partenariat Economique (APE) - 8 ACP TPS 110*, Mars 2006.

<sup>52</sup> Association Française de Normalisation, *Contrôle de la qualité des produits alimentaires*, Paris, AFNOR, 1995, p. 113-212.

raisons politiques légitimes, ils pourraient, dans la pratique, créer des obstacles au commerce. Ces derniers sont créés si les règlements diffèrent d'un pays à l'autre. Dans de telles situations, les entreprises exportatrices doivent s'assurer que leurs produits satisfont à des exigences différentes, ce qui se surajoute à leurs coûts.<sup>53</sup> Pour veiller à ce que les pays utilisent dans toute la mesure du possible des normes internationales dans le secteur du café usiné, la norme ISO/TC 34/SC 15 Café a développé ; depuis 1980, des activités de normalisation dans le domaine du café et des produits à base de café, couvrant la filière du café, de la production du café vert à la consommation, notamment. Les activités de normalisation portent sur la terminologie, l'échantillonnage, les méthodes d'essai et d'analyse, les spécifications de produits et les exigences relatives à l'emballage, au stockage et au transport. Page | 133

Cependant, le fait de satisfaire aux normes et standards exigeants des marchés d'exportation présente un défi majeur aux pays en développement dans leur recherche d'un accès aux marchés mondiaux. Plus fondamentalement, comme le confirme le Centre du commerce international, ces pays ne contribuent aujourd'hui que faiblement aux normes internationales qui servent de base pour les règlements techniques et les mesures sanitaires et phytosanitaires dans les marchés d'exportation. Il leur manque les ressources financières et humaines pour jouer un rôle actif dans les délibérations des organismes internationaux pertinents. L'infrastructure nécessaire pour démontrer une conformité acceptable aux exigences techniques facultatives et obligatoires dans leurs marchés d'exportation leur fait aussi en général défaut.

Sur le plan continental, les Communautés Economique Régionales et sous-régionales africaines ont pris la décision d'intervenir dans le secteur du café, avec pour vision de repositionner le continent africain sur le marché mondial, et ceci dans le but d'un développement durable de cet important secteur agricole.<sup>54</sup> De ces activités de normalisation de l'étiquetage du café usiné, celles qui vont nous intéresser ici, sont celles développées par la CEEAC. Le secteur du café dans la région se trouve à un carrefour important de son histoire : Il existe aujourd'hui une grande opportunité, dans un contexte de croissance de la demande mondiale, de pouvoir reconstituer son potentiel productif, tel qu'il existait auparavant.). Il y a 35 ans, les exportations se chiffraient à près de 8 millions de sacs, mais depuis les vingt dernières années la quantité de café produit

---

<sup>53</sup> Centre du commerce international, *Influencer et respecter les normes internationales Les défis pour les pays en développement*, Genève 2004, pp. 2-7.

<sup>54</sup> APALO TOURE (A), *Traite du café et cacao et criminalité en Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 54. DUSABEYEU (B), *La place du café dans l'économie africaine*, Paris, Lokay, 1971, p. 22.

annuellement dans la région CEEAC a chuté d'environ 4 à 5 millions de sacs (240,000 à 300,000 tonnes) environ 1 à 1,5 millions seulement (60,000 à 90,000 tonnes). La production a ainsi fortement chuté à cause de plusieurs facteurs, dont : une libéralisation mal maîtrisée du secteur pendant les années 1990 qui n'a pas été accompagnée d'un système adéquat de soutien aux planteurs ; un niveau de prix peu incitatif au début des années 1990 et 2000 ; l'accent mis par les gouvernements sur d'autres priorités. Dans cette perspective, une vision stratégique a été développée lors de la réunion d'élaboration de la stratégie d'intervention de la CEEAC dans le secteur café. Elle a été formulée comme suit : « **Repositionner les Etats membres de la CEEAC sur le marché mondial du café par l'entremise du développement de secteurs café professionnels, durables et profitables pour l'ensemble des acteurs.** ». Cette stratégie a été formulée par les représentants des filières café de 7 des 10 États membres de la CEEAC lors d'un atelier de deux jours mené à Yaoundé en novembre 2010. Pendant cet atelier, il est apparu clairement qu'il existe dans le secteur, une nouvelle vision d'étiquetage du café usiné ainsi qu'une volonté de relancer le secteur, vision qui répondra non seulement aux besoins des pays membres et de leurs producteurs, mais qui permettra aussi de saisir l'opportunité existant sur le marché mondial. Ces dernières années ont aussi été marquées par l'élaboration de normes privées sur la durabilité à l'initiative de torréfacteurs, tout d'abord avec les Pratiques C.A.F.E de Starbucks et ensuite avec le Programme de qualité durable AAA de Nespresso<sup>55</sup>. Enfin, l'Association 4C (Code Commun de la Communauté du Café) gère un code de conduite volontaire à l'échelle de la filière, basé sur une liste de 28 principes et de 10 pratiques inacceptables.<sup>56</sup>

Malgré l'augmentation des certifications de durabilité et des codes de conduite, il est difficile de dire quels types d'avantages pourront dégager les bénéficiaires ciblés, à savoir les producteurs de café et leurs communautés. Une nouvelle étude<sup>57</sup> suggère que les performances par

<sup>55</sup> Une partie de ce prime est utilisée pour les frais de gestion de la station de lavage, et une partie est retournée aux planteurs. On espère qu'à travers ces stations de lavage et un contact plus proche avec les planteurs, il sera possible d'apporter aussi un appui agronomique avec des résultats positifs, à la productivité et la qualité du verger caféier.

<sup>56</sup> Le code AAA de Nespresso entendait à l'origine de soumettre les pratiques agricoles à un code de conduite, mais à partir de mai 2009, l'objectif du programme est pour toutes les exploitations participantes (environ 25 000) soient certifiées par le « Rainforest Alliance ».

<sup>57</sup> En juin 2009, l'Association 4C a déjà vérifié la conformité au code de conduite de 48 unités dans 16 pays, l'évaluation de 25 autres unités étant en cours. Une unité est une entité de gestion pouvant remplir au moins un conteneur de café (généralement des groupes de producteurs, des coopératives, des usines se chargeant de la mouture du café ou des exportateurs). La capacité de production totale de ces unités s'élève à 8,8 millions de sacs. L'Association 4C a développé un système d'étalonnage avec Rainforest Alliance, grâce auquel la certification Rainforest Alliance est équivalente à des pratiques conformes au code de conduite 4C, mais pas vice versa.

rapport aux indicateurs sociaux, environnementaux et économiques sont extrêmement variables, en fonction du lieu géographique et du type de certification. Dans l'ensemble, les exploitations certifiées semblent mieux s'en sortir en termes de revenus, même si dans certains cas la différence avec les exploitations conventionnelles peut s'avérer minime. À peine plus de 50% des exploitations ont déclaré avoir obtenu un meilleur accès au marché grâce à la certification. Jusqu'à présent, peu d'éléments tendent à prouver que la certification a eu des effets significatifs sur l'environnement, du moins au cours des premières années, à l'exception d'une meilleure gestion de la pollution. S'agissant des indicateurs sociaux, les exploitations certifiées semblent fournir de meilleures conditions de travail, de santé et de sécurité, de meilleures relations entre les employés et mieux respecter la législation du travail (ces constatations s'appliquent principalement aux exploitations d'Etat, pas aux petits exploitants).

A l'échelle interne, jusqu'à la fin des années 1980, la filière café au Cameroun était fortement centralisée et réglementée par le gouvernement. L'Office National de Commercialisation des Produits de Base (ONCPB) contrôlait tous les aspects du commerce, du marketing, le contrôle qualité et la formation des prix de la production jusqu'à l'exportation.<sup>58</sup> Afin de maintenir les revenus agricoles et stabiliser les prix des matières premières, un certain nombre de mesures de soutien interne ont été adoptées, notamment sous forme de prix minimum garantis payés aux agriculteurs pour leurs récoltes, des engrais subventionnés, et la fourniture de services de vulgarisation. Cependant, la crise économique mondiale des années 1980 et la forte baisse des prix des matières premières ont marqué le début de réformes sectorielles significatives.<sup>59</sup> Dans ce contexte et en vue de la réduction des coûts, de l'amélioration de l'efficacité du marché et la promotion du rôle du secteur privé, des mesures d'ajustement structurel ont été introduites au début des années 1990.<sup>60</sup>

Malgré la perception d'un secteur agricole libéralisé plus efficace, la suppression des mesures de soutien gouvernementales ainsi que la dissolution de l'ONCPB ont conduit à un déclin dans la qualité et la quantité liée à la désorganisation du secteur et notamment à l'augmentation du nombre d'acteurs privés tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Quelques décennies plus tard, le gouvernement a créé l'Agence des Normes et de la Qualité afin de restructurer

<sup>58</sup> Cellule technique de suivi et de coordination des filières cacao et café, plan de relance et de développement des filières cacao et café du Cameroun, horizon 2020, Août 2014, pp. 5-21.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem.



principalement le secteur du café usiné au Cameroun. Les activités menées dans ce cadre vont dans le sens, d'une part de la sensibilisation des parties prenantes et d'autre part, de l'animation des comités techniques de normalisation du café usiné.

La sensibilisation ici concerne aussi bien le système de commercialisation instauré au moment de la libéralisation de la filière,<sup>61</sup> que le dispositif normatif relatif à l'étiquetage du café usiné au Cameroun. Les parties ciblées ici sont entre autre, les importateurs et exportateurs, les consommateurs mais aussi les actions de protection des consommateurs du café usiné au Cameroun. Par ailleurs, l'animation des comités techniques de normalisation du café usiné, a pour principal enjeu le renforcement des normes d'étiquetage du café usiné au Cameroun. Les multiples chantiers engagés dans les différents Comités Techniques de normalisation du café usiné ont abouti à l'homologation de nouvelles normes dans les différents secteurs et filières café et dérivés.

## **2- Les activités d'évaluation de la conformité du café usiné consommé au Cameroun**

Le mot « évaluation » est un mot valise qui englobe de nombreuses acceptions et dont l'usage prête de ce fait à confusions.<sup>62</sup> C'est pourquoi il est important de préciser que l'évaluation dont il est question ici est une évaluation d'actions collectives (dispositif, projet, programme, politiques publiques), et non des évaluations individuelles, comme la « notation » de la copie de l'élève (abusivement appelé évaluation), ou encore les entretiens d'évaluation où se discutent les objectifs à atteindre, les résultats obtenus et les moyens d'améliorer la situation. En effet, évaluer une politique publique, c'est porter une appréciation sur sa valeur, au regard d'un certain nombre de critères tels que sa pertinence, son efficacité, son efficience, sa cohérence, sa capacité à répondre aux besoins qui l'ont fait naître etc.<sup>63</sup> Cette appréciation dépend du point de vue de celui qui l'observe : d'où l'importance des regards croisés, celui des décideurs, des opérateurs, des bénéficiaires, voire des non bénéficiaires ou des citoyens. C'est une activité proche d'autres formes d'observation, telles que le contrôle, le contrôle de gestion ou l'audit.<sup>64</sup> Ces activités qui se

---

<sup>61</sup> Concrètement, le café ne peut être vendu que décortiqué. L'Anor sensibilise donc les caféiculteurs à transporter leur production dans une usine de décortilage.

<sup>62</sup> FOUQUET (A), « L'Évaluation des politiques publiques. Concepts et enjeux », In Sylvie Trosa, *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2009, pp. 21-33.

<sup>63</sup> FOUQUET (A), « L'Évaluation des politiques publiques. Concepts et enjeux », op.cit.

<sup>64</sup> ISAÏA (H), « Evaluation des politiques publiques et appréciation de leur pertinence », in *Revue française de finances publiques*, n° 81, 2003, mars, pp. 337-361.



distinguent essentiellement par leur objet et leur référentiel, sont complémentaires et s'enrichissent les unes les autres.

Au Cameroun, la culture de l'évaluation de la conformité de l'étiquetage du café usiné est peu développée. Des initiatives législatives récentes devraient lui redonner de l'ampleur, dans un contexte de relative incertitude quant à son positionnement institutionnel et ses méthodes. Il sied ici d'analyser d'une part, les activités d'inspection du Café usiné importé au Cameroun et d'autre part les activités de certification du café usiné produit localement.

Avant d'analyser les activités d'inspection menées dans le cadre du PECAE, rappelons d'abord que la procédure d'importation du café usiné au Cameroun consiste en cinq étapes incluant la déclaration préalable d'importation, l'obtention du certificat d'origine, le contrôle avant l'expédition, les formalités techniques et la domiciliation des importations.<sup>65</sup> Les procédures d'importation et d'exportation des marchandises au Cameroun comprennent les formalités d'obtention du statut d'importateur-exportateur impliquant l'inscription au registre du commerce et du crédit mobilier, l'obtention de la carte de commerçant et de la carte professionnelle d'exportateur / importateur.

Ainsi, dans le cadre de l'expédition vers le Cameroun de produits chargés en haute mer et soumis au PECAE, l'exportateur désirant expédier lesdits produits contacte l'un des organismes d'évaluation de la conformité accrédité et dûment mandaté par le Gouvernement camerounais. Ce dernier mènera ses activités de contrôle qualité selon les procédures en vigueur sur le bateau contenant les marchandises en haute mer et/ou avant leur entrée sur le territoire camerounais. La conformité desdits produits sera évaluée selon six activités.

La première activité concerne l'initiation de la procédure. Par-là, l'importateur a l'obligation d'informer son fournisseur des exigences relatives au Programme et de son caractère obligatoire. La procédure est initiée par l'exportateur à partir du formulaire d'enregistrement, en choisissant l'option « Expédition de produits chargés en haute mer ». La deuxième série d'activité est relative à la demande de certification. L'exportateur remplit la demande de certification et la transmet à l'organisme d'évaluation de la conformité mandaté choisi, accompagné de tous les justificatifs requis pour l'évaluation de la conformité conformément à sa procédure, et précise la

---

<sup>65</sup> Les phases importantes et indispensables pour importer et exporter des marchandises dans ce pays sont consultables sur le site de la Direction Générale des Douanes Camerounaises <http://www.douanes.cm>.

date prévisionnelle d'arrivée à la bouée de base et celle d'accostage à quai. La troisième activité porte sur la vérification documentaire. L'organisme d'évaluation de la conformité choisi, procède à la vérification documentaire selon la procédure en vigueur. La quatrième activité quant à elle porte sur le contrôle qualité. Le contrôle qualité (inspection, analyses de laboratoire, essais, tests et audits) est effectué suivant la méthode de vérification A. Il n'est effectif qu'après paiement par l'exportateur de la facture relative au service d'évaluation de la conformité à pourvoir (l'organisme évaluateur choisi ajoutera à ses honoraires les coûts relatifs à l'inspection éventuelle à réaliser en haute mer et/ou à la bouée de base) ; Le coût dudit service est fonction des activités à mener (notamment : inspection à réaliser en haute mer, inspection à réaliser à la bouée de sauvetage, inspection à réaliser à quai). La grille des prix de ces prestations est disponible sur notre page.<sup>66</sup> L'organisme d'évaluation de la conformité choisi, informe l'exportateur des activités de contrôle qualité à réaliser sur le bateau en haute mer et/ou à la bouée de base et/ou à l'arrivée à quai du bateau contenant lesdites marchandises, et planifie leur réalisation d'un commun accord. Ledit contrôle est effectué conformément aux exigences réglementaires et normatives en vigueur. Il donne lieu à la production d'un rapport d'inspection adressé à l'exportateur. Lors de l'inspection des marchandises, le Capitaine du navire contenant les marchandises, est tenu de mettre à la disposition des inspecteurs mandatés les documents nécessaires dont : Cargo plan (plan de chargement) ; Cargo manifeste ; *Sealing Certificate* (Certificat de scellés) ; *Temperature Book* (Registre de températures). Lorsque les rapports de test ou tout autre document nécessaire à l'évaluation de la conformité ne sont pas disponibles ou sont jugés irrecevables, les inspecteurs mandatés par l'organisme d'évaluation de la conformité procèdent à des échantillonnages des marchandises concernées lors d'une inspection sur le bateau en haute mer, et les transmettent pour tests et/ou analyses à un laboratoire accrédité et agréé, choisi par l'organisme. Les frais y relatifs sont supportés par l'exportateur. La cinquième activité porte sur l'émission de l'attestation de conformité. Une Attestation de Conformité est émise lorsque l'ensemble des exigences relatives à la conformité du produit ont été remplies ; le cas échéant, un Rapport de Non-Conformité est délivré. Dans tous les cas l'Attestation de Conformité ou le Rapport de Non-Conformité sont délivrés à l'exportateur dans un délai d'un (01) jour ouvré. Ce délai court à partir de la date de réception du rapport d'inspection, sous réserve des délais d'analyses de laboratoire éventuels (qui

---

<sup>66</sup> FAO, *Etiquetage des denrées alimentaires*, New York, Food & Agriculture Org., 2007, p. 33.

ne devront pas excéder 04 jours ouvrés). La validité de l'Attestation de Conformité délivrée par l'organisme d'évaluation de la conformité est de trois (03) mois. La sixième et dernière activité porte sur la délivrance du certificat de de conformité. L'ANOR procède à la délivrance de l'original sécurisé du Certificat de Conformité à l'importateur, dans un délai d'un (01) jour ouvré maximum. Ce délai court à partir de la date de réception de l'Attestation de Conformité. Le Certificat de Conformité est obligatoire au dédouanement des marchandises chargées en haute mer et soumises au Programme et lors des activités de contrôle réglementaire ultérieures.

Ces activités concernent aussi la certification du café usiné produit localement que les mesures répressives. En substance, le Cameroun produit 220 000 tonnes de cacao par an contre plus de 60 000 tonnes par an pour le café. Deux conditions majeures sont à remplir pour se conformer aux normes en la matière, d'abord les conditions techniques qui permettent de s'assurer que les paquets technologiques sont réunis dans le système de production de fèves et le volet administratif qui débouchera sur le document de certification après un audit interne.<sup>67</sup> La certification constitue donc un avantage dans le domaine de la préservation de l'environnement puisque qu'elle permet de savoir si les producteurs ont respecté l'équilibre écologique dans la séquestration du carbone.

Les exportations de cacao et de café sont alors soumises à diverses redevances au profit de certaines institutions. Les lots de produits contrôlés par l'ONCC et entrant dans une unité locale de transformation, y compris celles bénéficiant du statut de point franc, sont assimilables à des exportations. Par conséquent, l'unité locale de transformation concernée doit s'acquitter des redevances et contributions en vigueur sur les fèves de qualité exportables. Sont exonérés le cacao hors standard, le café robusta grade III et triage, l'arabica type F et triage, entrant dans les unités locales de transformation. En sa qualité de membre de l'Association des Pays Producteurs de Café, le Cameroun a, dans le passé, restreint ses exportations de café. Il fait également partie de l'Organisation Internationale du Cacao (ICCO), dont les membres ont conclu, le 3 mars 2001, un nouvel accord sur le cacao destiné à remplacer celui de 1993 expirant le 30 septembre 2001.

S'agissant des mesures répressives spécifiques des structures en charge de la normalisation de l'étiquetage du café usiné au Cameroun, celles-ci sont pour l'essentiel contenues dans la loi n° 2016/004 du 18 Avril 2016 régissant le commerce extérieur au Cameroun, et sont de deux ordres.

---

<sup>67</sup> ZOZIME TAMEKAMTA (A), KOUFAN MENKENE (J) (dir.), *L'urgence d'une révolution agricole au Cameroun*, Op.cit., p. 33.

Selon l'article 56 de ladite loi, « *Le Ministre chargé du commerce extérieur peut, soit d'office, soit à la demande d'une personne physique ou morale justifiant d'un intérêt à agir, sanctionner, après contrôle, vérification ou constatation, les manquements d'une société de commerce international qui n'aura pas respecté les obligations de la présente loi. Le Ministre chargé du commerce extérieur peut, après une mise en demeure motivée restée sans effet, prononcer la suspension ou le retrait d'agrément, d'autorisation d'importation ou d'exportation, ainsi que l'annulation d'une inscription sur le fichier des importateurs ou des exportateurs. La suspension entraîne la cessation provisoire des activités de la société commerciale. Toutefois, l'acte prononçant la suspension en précise la durée qui ne peut excéder trois (03) mois.* »<sup>68</sup>

Dans cette perspective, les importations ou exportations de produits café usiné enfreignant les formalités et procédures prévues en matière de normalisation de l'étiquetage, sont réprimées conformément à la législation en vigueur, notamment en matière commerciale, douanière, fiscale, de change, de contrôle économique, de normalisation, de contrôle technique, d'hygiène, de santé et de sécurité selon le cas.

Les mesures répressives des structures en charge de la normalisation de l'étiquetage des emballages café usiné vont des amendes, aux peines de prison, en passant par le refoulement des produits café usiné non conforme aux standards internationaux et nationaux de normalisation de l'étiquetage du café usiné au Cameroun.

### **B- Les contrariétés structurelles relatives à la normalisation et la conformité du café usiné au Cameroun**

Le commerce est étroitement lié à la sécurité alimentaire, à la nutrition et à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.<sup>69</sup> Il influe sur de nombreuses variables économiques et sociales, y compris la structure des marchés, la productivité et la composition de la production agricole, la variété, la qualité et la sécurité sanitaire des produits alimentaires, ainsi que la composition des régimes alimentaires. Malgré cette idée répandue sur l'importance de la normalisation, à l'échelle de la plateforme internationale du commerce, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'ANOR peine encore à assurer avec transparence et efficacité, la normalisation du café usiné au Cameroun. Ces activités entreprises dans ce sens restent sujettes à des contrariétés structurelles (1), dont il

<sup>68</sup> Loi n° 2016/004 du 18 Avril 2016 régissant le commerce extérieur au Cameroun.

<sup>69</sup> FAO, *Le commerce et les normes alimentaires*, Op.cit., pp. 5-10.

sied de dépasser, pour une meilleure commercialisation du café usiné plus optimale au Cameroun et susceptible d'assurer la sécurité alimentaire du consommateur (2).

### **1- Les obstacles à la mise en œuvre des activités de normalisation du café usiné au Cameroun**

Page | 141

Deux catégories d'obstacles ont été identifiées. D'une part les obstacles structuro-organiques, et d'autre part, les obstacles structuro-fonctionnels.

S'agissant des obstacles structuro-organiques, nous avons relevé la confusion des rôles et les conflits de compétence entre les organes répressifs et l'ANOR et le laxisme des autorités en charge des sanctions. En effet, malgré le fait qu'elle joue un rôle premier dans la normalisation de l'étiquetage du café usiné adapté aux ambitions du Cameroun et permet d'asseoir les fondations de l'excellence en matière de commercialisation du café usiné de qualité au Cameroun, l'ANOR fait face à certains nombre d'obstacles structurels. Ceux-ci sont parfois relatifs à une confusion des rôles des administrations publiques, parapubliques et des organisations du secteur privé d'avec lesquelles elle collabore, et dans une forme plus grave à un conflit de compétence avec les organes répressifs. Par ailleurs, L'ANOR et les administrations et organismes publiques qui interviennent dans la normalisation de l'étiquetage du café usiné au Cameroun disposent, du pouvoir légalement conféré pour contrôler le marché et ses acteurs pour en détecter et sanctionner tous manquements ou déviations formellement établis.

Les sanctions, moyen d'exercice de l'autorité par laquelle l'ANOR et les administrations et organismes publiques détiennent une emprise sur le marché, jouent un double rôle : la répression et la dissuasion. Elle est donc au cœur des pouvoirs de ces autorités car elle en constitue un outil efficace d'organisation juridique des marchés du café usiné qu'elle régule. En somme, elle permet de réprimer toute transgression d'une règle mais aussi de dissuader les destinataires de la règle lorsqu'elle est suffisamment redoutée pour les convaincre de ne pas la transgresser et donc d'adopter un comportement conforme. Pour sanctionner un défaillant, un certain nombre de règles sont respectées par l'Autorité. Le fondement de ces règles est d'abord constitutionnel puis législatif et réglementaire. Tous ces textes proclament la nécessité d'un procès équitable par une instance impartiale dans le strict respect des règles procédurales de forme et de fond, telles observées à l'occasion des procédures judiciaires. L'efficacité des sanctions administrées par l'Autorité de régulation n'est pas contestée. Elle est totalement admise en termes de répression et de dissuasion

en raison de la typologie des sanctions, des différents acteurs qui y sont assujettis, ainsi que de l'élargissement du champ des infractions. La force obligatoire et le caractère exécutoire des décisions de l'Autorité de régulation donnent une certaine efficacité à la sanction. Cependant, l'on constate que ces sanctions sont mises en œuvre avec beaucoup de rigueur et de précision de la part de ces autorités.

En outre, l'étude des obstacles structurels nous invite à la découverte des dysfonctionnements structurels qui persistent en matière de normalisation de l'étiquetage du café usiné, toute chose qui crée de nombreuses perversions dans le marché et la consommation du café usiné au Cameroun. Malgré les efforts de l'ANOR, du CICC et de l'ONCC pour améliorer la commercialisation, la qualité des produits, et leur traçabilité, les producteurs sur le terrain continuent à faire face à un certain nombre de problèmes. L'entretien et l'amélioration de la qualité des produits sont limités par un grand nombre de facteurs : le manque de moyens financiers disponibles pour les petits producteurs, les grandes différences dans le fonctionnement des organisations professionnelles, le manque de connaissances sur les normes et règlements, le vieillissement des plantations, la faible disponibilité de matériel végétal, et le manque de confiance entre producteurs et entre producteurs et leurs organisations professionnelles respectives. Les revenus des agriculteurs ne semblent pas encore refléter les efforts de commercialisation, ni une répartition plus équilibrée de la valeur ajoutée. Une meilleure organisation de la filière et une meilleure coordination des efforts de commercialisation sont nécessaires.

## **2- La protection du consommateur : une dynamique au-delà de la simple normalisation**

Le marché du café est agité ces dernières années. Malgré l'intérêt de plus en plus fort des consommateurs, les prix ont bondi au cours de l'année 2019 et la qualité n'est pas toujours garantie. A l'issue de la campagne 2019/2020, le déficit mondial de café atteindrait désormais 626 000 sacs de 60 kg, contre 502 000 sacs initialement envisagés par l'Organisation internationale du café (OIC). La production mondiale atteindrait 168,7 millions de sacs, en repli de 0,9% sur un an. La récolte d'arabica reculerait de 4,1%, à 96,2 millions de sacs, tandis que celle de robusta s'accroîtrait de 3,7% à 72 496 sacs. La consommation elle, s'apprécierait de 0,7% à 169,3 millions de sacs. Pour sa troisième année consécutive, les cours du robusta ont baissé en 2019, passant de 1 538 euros (1 008 861 F) la tonne à 1 330 euros, soit 872 422 F, sur le marché de Londres entre le 8 janvier 2019 et le 13 janvier 2020. L'Arabica, quant à lui, se redresse : de 102,75 cents la livre



(c/lb) à New York début 2019, il coûte aujourd'hui 124,20 cents. La baisse des cours conjuguée à la contraction des volumes conduisent à une chute de 21,2% de ses recettes d'exportation. Au Brésil, leader mondial du café, toutes variétés confondues, les stocks sont très bas, ce qui a alimenté la hausse des cours de l'Arabica. La production camerounaise de café arabica a été de 7418 tonnes et de 27 797 tonnes pour le robusta en 2019. La productivité et la compétitivité des filières agricoles, notamment par une amélioration des outils de production seront renforcées au cours de cette année à l'effet de booster la production nationale de cette commodité très prisée, après l'or et le pétrole.

Le Cameroun dispose aujourd'hui de 16 torréfacteurs. Leurs activités sont régies par la réglementation fixant les conditions générales de commercialisation des cafés Arabica et Robusta. Suivant ces dispositions, ils sont tenus de déclarer mensuellement auprès de l'ONCC et du CICC ainsi qu'auprès des autorités régionales compétentes et des Délégués départementaux du commerce, les tonnages de cafés verts achetés au niveau des usiniers ou des exportateurs, et en cas d'exportation, les tonnages vendus, la nature des produits et leur destination. La transformation locale des cafés est le fait de 16 torréfacteurs exerçant à travers le territoire national, avec une concentration dans les villes de Douala, la capitale économique et Nkongsamba (grand bastion de robusta). Les principaux sont l'UCCAO, les Brûleries modernes, les cafés Pierre André. L'essentiel des produits transformés est exporté vers le Nigéria, le Tchad, le Soudan, et les autres pays de l'Afrique du Nord, de l'Europe et même de l'Amérique du Nord. Les volumes torréfiés pour la campagne 2015/16 sont de l'ordre de 3 786 tonnes, soit 2 070 tonnes de café robusta et 1 716 tonnes de café arabica. Ce volume représente huit fois celui de la campagne 2014/15. Ce bond impressionnant est à mettre à l'actif de la multiplication des campagnes promotionnelles de consommation locale instituées par le Ministre du commerce et les structures faitières de la filière. Par ailleurs, les unités locales de transformation s'acquittent des contributions et redevances conformément à la réglementation en vigueur. Mais la politique de relance qui vise la promotion de la transformation locale les exonère de ladite redevance pour le moment.

Pour une normalisation transparente et efficiente, il est important que les pouvoirs et organisme publics et privés puissent s'impliquer avec plus de rigueur et de précision.

### **Conclusion**

L'un des atouts essentiels du processus de normalisation communautaire en cours, est de répondre à un besoin sans cesse exprimé par la population de la base de participer à la prise de

décision et à la gestion des politiques de normalisation de l'étiquetage du café usiné. Ceci explique toute l'attention portée au suivi des activités de normalisation où le moindre écart ne leur est point pardonné. S'il est difficile d'imaginer le commerce du café usiné au Cameroun sans les normes d'étiquetage, il apparaît toutefois évident que l'ANOR fait face à une gamme variée d'obstacles structuro-organiques et structuro-fonctionnels qui atténuent les effets escomptés en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

La normalisation de l'étiquetage des emballages café usiné est évidemment un processus délicat et coûteux pour lequel il vaut sans doute mieux s'avancer à pas mesurés, question de s'assurer que l'on garde la bonne cadence et donc renvoyer l'éventualité d'un faux pas au nombre des hypothèses les moins plausibles. Tant il est vrai qu'on ne joue pas au hasard avec le destin des individus. La normalisation fût-elle de l'étiquetage des emballages café usiné est tout un art qui s'apprend à bonne école. Un fiasco que ce soit au niveau de la conception des normes, de la mise en œuvre des politiques publiques d'étiquetage ou de la sanction peut avoir de graves répercussions sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Courir à la normalisation de l'étiquetage des emballages comme garante de la qualité du café usiné commercialisable pourrait être un choix contestable. Il est certainement avisé de s'y engager par étapes successives. Sagement. En toute prudence!

## **Le traitement des présumés auteurs d'actes terroristes en phase préparatoire du procès pénal au Mali**

*The treatment of alleged perpetrators of terrorist acts in the preparatory phase of the criminal  
trial in Mali*

Page | 145

Par :

**Mahamane COULIBALY**

Maître-Assistant à la Faculté de Droit Privé de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques  
de Bamako

### **Résumé :**

*L'essor du terrorisme a conduit au Mali à la création d'un droit pénal en constante croissance visant à s'en préserver et justifiant la mise à l'écart de nombres de règles procédurales ou éthiques largement considérées comme inhérentes à l'état de droit. Le terrorisme apparaît alors tout à la fois comme la cause de lois d'exception et leur sésame. Pour autant, l'arsenal législatif institué pour le combattre, ne va pas sans soulever d'interrogation tant il semble accrédiiter que la fin puisse justifier les moyens ; or il sera vérifié que tel n'est pas le cas.*

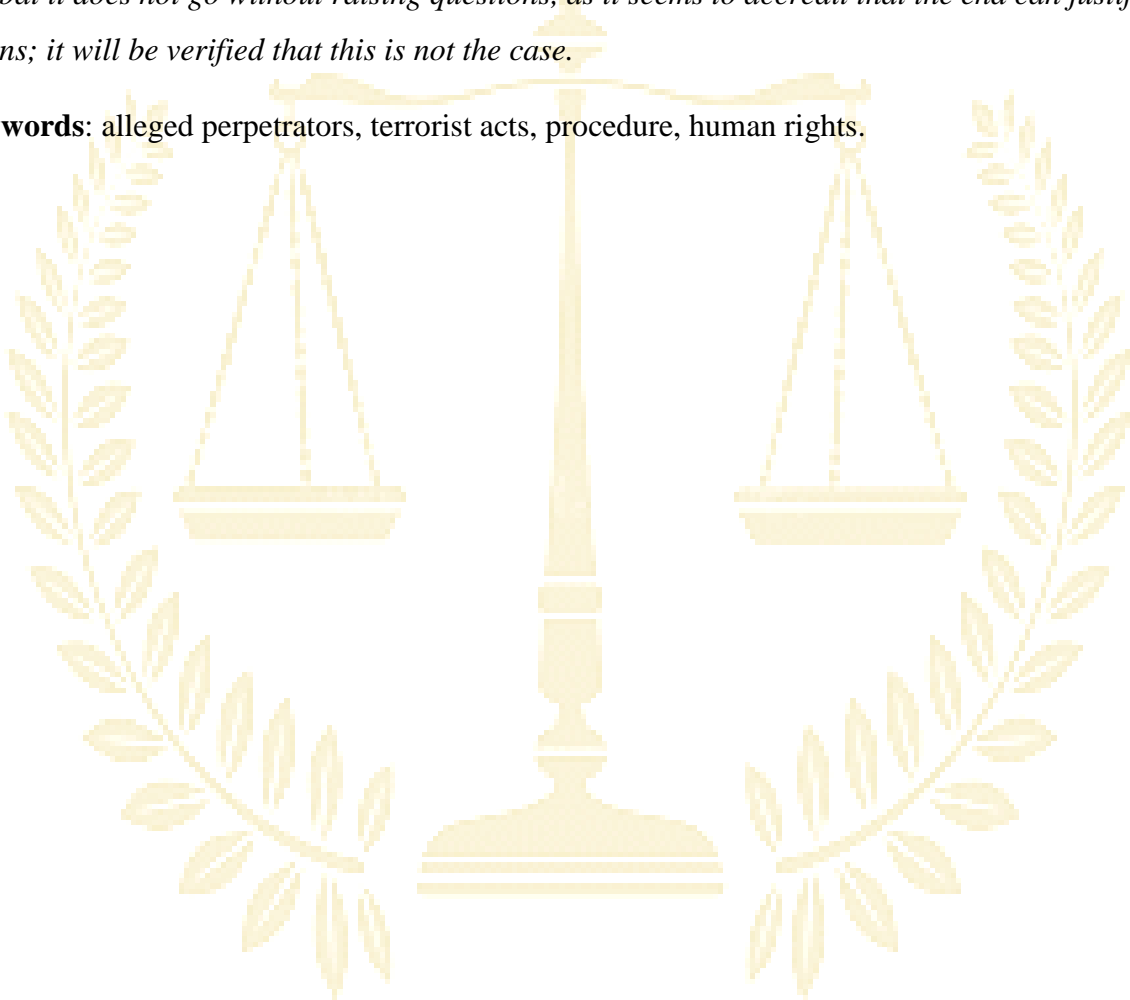
**Mots clés :** présumés auteurs, actes terroristes, procédure, droits de l'homme.

**Abstract:**

*The rise of terrorism in Mali has led to the creation of a constantly growing criminal law aimed at protecting against it and justifying the setting aside of several procedural or ethical rules widely considered to be inherent to the rule of law. Terrorism thus appears to be both the cause of exceptional laws and their key to success. For all that, the legislative arsenal instituted to combat it does not go without raising questions, as it seems to accredit that the end can justify the means; it will be verified that this is not the case.*

Page | 146

**Keywords:** alleged perpetrators, terrorist acts, procedure, human rights.



### **Introduction**

Instrument entre les mains des États afin de lutter contre la criminalité, le droit pénal doit s'adapter aux évolutions de la société et donc à l'évolution du phénomène criminel. Pendant longtemps, les États se sont contentés d'appréhender les différents actes de terrorisme par le droit commun, sans égard au mobile. Mais face à la multiplication des actions terroristes, l'insuffisance du droit pénal traditionnel a été constatée. Ainsi, ce n'est que récemment, dans la dernière moitié du 20<sup>e</sup> siècle, que les États ont fait le choix de recourir au droit pénal pour appréhender le terrorisme en tant que tel. Au Mali, la naissance de la législation antiterroriste remonte à la loi n° 2008-025 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme. À partir de là, d'autres textes ont ensuite été adoptés, notamment la loi n° 10-062 du 30 décembre 2010 portant loi uniforme relative à la lutte contre le financement du terrorisme au Mali, abrogée et remplacée par la loi n° 2016-008 du 17 mars 2016 portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la loi n° 2013-16/du 21 mai 2013 portant modification de la loi n° 01-080 du 20 août 2001 portant code de procédure pénale. Cette dernière loi a introduit dans le Code de procédure pénale de 2001 des règles spécifiques pour réprimer le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Elle a aussi institué des règles spéciales de compétence des juridictions pénales en matière de terrorisme et échappant au droit commun, pour des raisons d'efficacité procédurale. Celles-ci ont rendu immédiatement perceptible, même aux yeux du public « profane », la dimension spécifique du traitement judiciaire du terrorisme. Cette spécificité est marquée sur le plan institutionnel par la création d'un pôle judiciaire spécialisé en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. L'instruction et les poursuites des infractions terroristes relèvent exclusivement du pôle judiciaire spécialisé rattaché au TGI de la Commune VI du District de Bamako<sup>1</sup>. Toutes les infractions terroristes sont criminelles au Mali. En revanche, les jugements des infractions de terrorisme en cas de disqualification et de renvoi en police correctionnelle à la clôture de l'instruction concernant des affaires délictuelles connexes à celles de terrorisme relèvent de la compétence du tribunal correctionnel de la Commune VI du District de Bamako. Pour les crimes de terrorisme et de criminalité transnationale organisée, la Cour

---

<sup>1</sup> Ceci conformément aux articles 609-1 (nouveau) et suivants du code de procédure pénale du Mali. Le pôle judiciaire spécialisé est composé d'un parquet spécialisé comprenant un procureur et trois substituts, de six juges d'instruction, d'une brigade d'investigation composée de 50 enquêteurs et d'une brigade de lutte contre la criminalité transfrontalière.

d'assises est composée d'un président, de quatre conseillers et d'un greffier<sup>2</sup>. Le pôle judiciaire spécialisé est composé, pour la poursuite et l'instruction des infractions entrant dans le cadre du terrorisme et de la criminalité transnationale organisée, d'un parquet spécialisé sous l'autorité et la direction du Procureur de la République ; de cabinets d'instruction spécialisés ; d'une brigade d'investigation spécialisée dite brigade de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée comprenant des officiers et agents de police judiciaire de la gendarmerie et de la police mis à la disposition du ministère de la justice par les ministres chargés des forces armées et des forces de sécurité ; des assistants qui sont spécialistes ou experts suivant leurs domaines de compétences pourront être mis à la disposition du ministre de la justice par l'autorité compétente.

Les officiers et agents de police judiciaire ainsi que les assistants susvisés, sont placés sous l'autorité du Procureur de la République, destinataire des procès-verbaux et des rapports établis dans les matières définies à l'article 609-1 (infractions de terrorisme et la criminalité transnationale organisée). Par ailleurs, l'article 611-1 de la loi précitée précise que « *dans la poursuite et l'instruction des infractions commises en matière de terrorisme et de criminalité transnationale organisée telles que définies à l'article 609-1 ainsi que des infractions connexes, la compétence territoriale du parquet et des cabinets spécialisés couvre toute l'étendue du territoire national...* ». Les dispositions de cette loi de 2013, codifiées aux articles 610-1 et suivants du code de procédure pénale, ont concerné les trois principaux stades de la procédure pénale : les poursuites, l'instruction et le jugement. Cependant, seule la phase de l'enquête (y compris la poursuite et l'instruction) sera ici développée<sup>3</sup>.

La « *phase préparatoire du procès pénal* » fait référence à une étape décisive au cours de laquelle l'affaire va être mise en état d'être jugée. Regroupant les phases d'enquête, de poursuite et d'instruction, cette étape en amont du procès pénal est, par définition, complexe et souvent attentatoire aux droits et libertés fondamentaux de l'individu. Dès lors, toute la difficulté de cette période va être de concilier deux intérêts antagonistes : la protection de la société d'une part, par la recherche de la vérité et de l'auteur de l'infraction, et la protection de l'individu suspecté, d'autre part. La protection de l'individu suspecté se réalise dans le cadre du « *traitement des présumés*

<sup>2</sup> Code de procédure pénale du Mali, art. 611-1 (nouveau).

<sup>3</sup> La phase de jugement ne sera pas abordée dans cette étude. Durant cette étape, un aménagement des règles est prévu mais il est toutefois plus limité en raison du statut de l'accusé. En effet, au stade du jugement, le rapport de force est différent de celui durant l'enquête puisque l'auteur présumé de l'acte terroriste est placé sous le contrôle des autorités. Partant, les dérogations aux droits et libertés fondamentaux sont donc moins présentes car plus difficiles à justifier.



*auteurs* » qui vise ici l'ensemble des règles applicables à un individu soupçonné d'avoir commis, tenté de commettre ou de vouloir commettre un acte de terrorisme. Ce traitement s'applique aux « *actes terroristes* »<sup>4</sup> désignant ici un ensemble d'actes de violence (attentats, prises d'otages, poses d'engins explosifs improvisés, etc.) commis par une organisation ou un individu pour créer un climat d'insécurité (de terreur selon l'étymologie du mot), pour exercer un chantage sur un gouvernement, pour satisfaire une haine à l'égard d'une communauté, d'un pays ou d'un système. Lors de la « *phase préparatoire du procès pénal* », un ensemble de mesures d'investigations sont accomplies par l'autorité judiciaire ou sous son contrôle, par les services de police, afin de réunir les éléments d'informations nécessaires à la manifestation de la vérité. C'est durant cette phase préparatoire que le maintien de l'équilibre entre la recherche de la vérité et le respect des droits fondamentaux est plus délicat. En effet, les autorités intervenant dans la phase d'instruction (autorités judiciaires et policières) se voient reconnaître d'une part, des pouvoirs coercitifs notamment attentatoires à la liberté individuelle et d'autre part, des pouvoirs d'investigations plus particulièrement attentatoires au droit à la vie privée. Ces procédures dérogatoires sont vues comme l'expression de la nécessité, pour le droit et la procédure pénale, de fournir un effort particulier d'adaptation, dans un objectif d'efficacité de la prévention et de la répression des actes terroristes. Cet effort d'adaptation de la procédure pénale au terrorisme s'observe également à travers la plus grande latitude accordée aux acteurs de la lutte contre le terrorisme dans la direction de leurs investigations sans laquelle la lutte contre le terrorisme serait illusoire.

Sans doute, toutes ces mesures témoignent de la capacité d'adaptation du législateur malien aux nouvelles formes de criminalités. Mais elles viennent poser nécessairement par leur caractère

---

<sup>4</sup> La Loi N°08-025 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali, en ces articles 2 à 7, définit, non pas le terrorisme, mais une série d'actes considérés comme étant des actes terroristes. Dans son premier chapitre, articles 2, 3, 4, 5, 6 et 7, sont qualifiées d'actes terroristes, sur la base d'éléments intentionnels et matériels, les atteintes aux biens commises intentionnellement, celles pouvant entraîner des violences graves ou la mort, les atteintes à l'intégrité physique des personnes (enlèvements, séquestrations, menaces de mort, mutilations, tortures, assassinats), les atteintes aux biens de personnes jouissant de la protection internationale, les atteintes aux populations par intimidation, les atteintes à un gouvernement ou à une organisation internationale par la contrainte visant à faire accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, les atteintes aux personnes et aux biens à travers l'usage de produits ou armes radioactifs, explosifs, biologiques, chimiques, nucléaires, fossiles. L'article 5 incrimine l'appui et l'aide à l'exécution de l'une des infractions précitées, et le fait d'organiser, de commanditer ou de faciliter l'exécution de l'une de ces infractions par une personne ou un groupe de personnes en connaissant leur intention. Autant dire que les principaux auteurs sont incriminés de même que leurs complices. Selon les dispositions de ce texte, les infractions terroristes sont des crimes imprescriptibles. Une procédure applicable est définie pour les infractions, les perquisitions, les prérogatives du ministère public, et les sanctions applicables.

très dérogatoire, la question de l'équilibre entre sûreté et libertés. En effet, la loi du 21 mai 2013 permet par exemple des investigations qui reposent sur des méthodes d'enquêtes trop intrusives et restrictives des libertés et droits fondamentaux<sup>5</sup>. D'autres exemples sont relatifs aux durées de la garde à vue ou à des imperfections rédactionnelles altérant la cohérence du dispositif antiterroriste. Dans ce sens, ces textes soulèvent une problématique importante : comment le législateur malien réagit-il face au terrorisme tout en maintenant le nécessaire équilibre entre le droit à la sûreté des populations et les droits et libertés fondamentaux des personnes soupçonnées pour des faits terroristes ? Un individu soupçonné d'avoir commis un acte de terrorisme ne voit-il pas ses droits et libertés atteints de manière disproportionnée par les différentes mesures dérogatoires mises en œuvre en amont du procès pénal ?

Le droit pénal malien a opté pour l'application d'un droit procédural dérogatoire en matière de traitement des suspects d'actes terroristes au travers de l'élargissement des pouvoirs d'investigation des autorités chargées de l'enquête et la banalisation des mesures privatives de liberté. En conséquence, l'étude du dispositif juridique malien de lutte contre le terrorisme nous enseigne à ce titre que les réponses législatives apportées au terrorisme sont des réponses spécifiques qui manifestent certes un souci de respect des garanties fondamentales des droits (I), mais qui restent encore, à certains égards, attentatoires aux droits des suspects d'actes terroristes (II).

## **I- LE REFLET DU MAINTIEN DES GARANTIES FONDAMENTALES DANS LES NOUVELLES REGLES PROCEDURALES**

Si la situation sécuritaire est préoccupante, l'adoption des mesures juridiques de réaction à cette préoccupation ne fait pas l'impasse sur les garanties fondamentales de la procédure pénale et les droits de l'homme. Tout en accroissant les pouvoirs des autorités de poursuite et d'enquête, le droit malien de la crise du terrorisme se veut un cadre juridique respectueux des droits fondamentaux des suspects terroristes. Ce cadre juridique globalement protecteur des droits

---

<sup>5</sup> A titre illustratif, les dispositions du nouvel article 71 alinéa 2 du Code de procédure pénale issues de la loi de 2013 énoncent que : « ... *s'il existe des indices faisant présumer de la commission ou de la tentative de commission d'un acte A terroriste ou de crime transnational organisé, les visites, perquisitions et saisies peuvent être opérées en dehors des heures prévues à l'alinéa 1 (avant 6 heures et après 21 heures) et hors la présence des personnes mises en causes* ». Cette loi donne carte blanche aux agents de la force publique à faire des perquisitions dans les lieux habités de jour et de nuit, sans au préalable l'autorisation écrite de l'autorité judiciaire garant des libertés individuelles. Pourtant, cette autorisation est nécessaire, car elle permet de contrôler l'usage de la force et les abus dans cette matière.

fondamentaux est reflété principalement à travers l'encadrement de deux étapes particulièrement importantes de la procédure pénale. Il s'agit de la garde à vue (A) et des perquisitions (B).

#### **A- L'encadrement de la garde à vue globalement protecteur des droits fondamentaux**

Le droit malien de la procédure pénale connaît désormais de nombreuses modifications qui visent l'efficacité de la procédure pénale. Par exemple en matière de garde à vue, des aménagements ont été apportés. En droit commun, l'individu placé en garde à vue bénéficie de plusieurs droits, notamment le droit de savoir les motifs justifiant son placement en garde à vue ainsi que l'heure à laquelle sa garde à vue a commencé et a terminé (art.77 du CPP qui fait obligation à l'officier de police judiciaire de mentionner ces informations dans le procès-verbal d'audition de la personne gardée à vue), des garanties sanitaires (droit d'être examiné par un médecin-art.76 al.3 du CPP); le droit d'être assisté, à sa diligence, par un ou plusieurs avocats de son choix (art.76 al.6 du CPP).

Toutefois, en raison de la gravité et du caractère exceptionnel des infractions de terrorisme, ces droits ont fait l'objet d'aménagements. Ainsi, bien que le Code de procédure pénale reconnaisse au suspect le droit à l'assistance d'un avocat de son choix depuis l'enquête préliminaire<sup>6</sup>, l'Avocat ne peut lui poser des questions que par l'intermédiaire de l'OPJ et seulement sur autorisation de celui-ci<sup>7</sup>.

Mais s'il est manifeste que certains droits de la personne gardée à vue doivent ainsi céder devant les nécessités de l'enquête et de la répression, certaines garanties restent intangiblement assurées. Ces garanties sont souvent prévues dans des conventions internationales de protection des droits de l'homme auxquelles le Mali est partie ou non.

- *Caractère non arbitraire, raisonnable et nécessaire de la garde à vue.* La détention doit viser un objectif qui lui est propre (tel que prévenir une altération des éléments de preuve, y compris influencer des témoins, prévenir la fuite, servir des fins de sanction après que la culpabilité a été reconnue) et doit être nécessaire afin de poursuivre ce but. Des garanties procédurales doivent être mises en place pour prévenir l'exercice arbitraire du pouvoir d'arrestation ou de détention. Il est

<sup>6</sup> V. Article 76, alinéa 6 (nouveau) du CPP du Mali, issu de la loi de 2013 qui dispose : « Au cours de l'enquête préliminaire, toute personne mise en cause ou victime d'une infraction a le droit de se faire assister à sa diligence, d'un ou plusieurs avocats de son choix ».

<sup>7</sup> Article 76, alinéa 7 (nouveau) du CPP du Mali, issu de la loi de 2013 qui dispose « Les avocats ne peuvent lui poser des questions que par l'intermédiaire de l'Officier de police judiciaire et sur autorisation de celui-ci ».

toutefois regrettable de constater l'absence de telles garanties restent dans la législation pénale malienne.

Il apparaît important de s'assurer des fondements suffisants de la prolongation de la garde à vue. En effet, dans un de ses arrêts<sup>8</sup>, la Cour Européenne semble procéder à une appréciation des éléments de preuves permettant d'asseoir un maintien en garde à vue. Elle a pu conclure à la violation de l'article 5§1 de la Convention de la part de l'Irlande du Nord où un policier avait maintenu, dans le respect des dispositions légales en vigueur à l'époque, un individu soupçonné de terrorisme pendant 72 heures, alors que les éléments de preuves fournis n'étaient, selon elle, pas suffisants pour établir l'arrestation de manière objective.

Elle souligne aussi que l'article 5 ne permet pas de détenir un individu pour l'interroger aux seules fins de recueillir des renseignements. Il doit exister une intention, au moins en principe, d'engager des poursuites<sup>9</sup>.

*-Droit à être informé de la nature et des motifs de l'accusation portée.* Le droit d'être informé de l'accusation dont doit répondre une personne est absolument crucial pour la procédure préjudicielle et le procès lui-même. Cette exigence est formulée, soit expressément, soit implicitement, par tous les grands mécanismes universels et régionaux des droits de l'homme dans leurs dispositions relatives au droit à un procès équitable<sup>10</sup>.

*- Le droit d'être examiné par un médecin.* Ce droit se trouve d'ailleurs renforcé en cas de mise en œuvre de l'article 76 alinéa 4 et 5 de la loi de 2013 modifiant le Code de procédure pénale de 2001. Les dispositions des deux textes imposent respectivement à l'OPJ qui décide de placer en garde à vue une personne, d'aviser obligatoirement cette personne de son droit de se faire examiner par un médecin de son choix et laissent la faculté au procureur de la République de décider d'office ou à la demande d'un membre de la famille de la personne gardée à vue, de désigner un médecin qui examinera cette dernière, à n'importe quel moment du délai de garde à vue. Le médecin se

<sup>8</sup> CEDH Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni 30 août 1990.

<sup>9</sup> Unité de la Presse de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, Fiches Thématiques - Terrorisme et CEDH, Janvier 2014.

<sup>10</sup> L'article 14-3 a du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, « à être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle ».

prononcera sur la compatibilité de la mesure de garde à vue ou sa prolongation éventuelle avec l'état de santé de l'intéressé<sup>11</sup>.

- *Le droit de ne pas être soumis à la torture et aux traitements inhumains ou dégradants*<sup>12</sup>. Tous les systèmes internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme consacrent l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants. Cette interdiction est absolue et aucune dérogation n'est possible, quelles que soient les circonstances<sup>13</sup>. Particulièrement, le Comité contre la torture a également déclaré que, tout comme l'interdiction de la torture, l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants « doit être observée dans toutes les circonstances ». La Cour européenne des droits de l'homme a de même confirmé que non seulement la torture, mais aussi les traitements inhumains ou dégradants sont interdits « en

<sup>11</sup> L'examen médical des personnes détenues importe autant pour prévenir les abus que pour protéger les agents prenant part à la détention contre de fausses allégations. Toute blessure subie par une personne pendant sa détention doit faire l'objet d'une enquête approfondie et, si nécessaire, une procédure pénale sera enclenchée à l'encontre des responsables.

<sup>12</sup> La torture et autres mauvais traitements ne violent pas seulement la primauté du droit, universellement établie. Mais de telles conduites peuvent aussi saper fondamentalement l'enquête puisque les éléments de preuve obtenus par la torture ne sont pas admissibles pendant un procès pénal et peuvent rendre l'entière procédure pénale inéquitable, ce qui, dans un état de droit, aboutira à l'annulation de la reconnaissance de culpabilité. Par ailleurs, les Principes directeurs des Nations Unies applicables au rôle des magistrats du parquet (principe 16) disposent que « lorsque les magistrats du parquet reçoivent contre des suspects des preuves dont ils savent ou ont des motifs raisonnables de penser qu'elles ont été obtenues par des méthodes illicites, qui constituent une grave violation des droits de la personne humaine et impliquent en particulier la torture ou un traitement ou un châtiment cruel, inhumain ou dégradant, ou ayant entraîné d'autres violations graves des droits de l'homme, ils refusent d'utiliser ces preuves contre toute personne autre que celles qui ont recouru à ces méthodes, ou informent le tribunal en conséquence, et prennent toutes les mesures nécessaires pour les faire traduire en justice ». En ce qui concerne les juges, les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature prévoient que les juges ont le devoir d'être particulièrement attentifs à tout signe de mauvais traitements ou de contrainte de toute sorte qui pourraient avoir été exercés au cours des enquêtes pénales ou en détention et de prendre les mesures nécessaires toutes les fois où ils sont confrontés à un soupçon de mauvais traitements. De telles mesures peuvent consister à exiger des enquêtes sur certains actes ou signaler les preuves de torture aux autorités chargées de l'application des lois.

<sup>13</sup> L'article 2-2 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en dispose clairement, et le droit international coutumier s'en fait l'écho. Cet article dispose : « Aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture. ». Le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 34/169 (1979) dispose pareillement : « aucun responsable de l'application des lois ne peut infliger, susciter ou tolérer un acte de torture ou quelque autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant, ni ne peut invoquer un ordre de ses supérieurs ou des circonstances exceptionnelles telles qu'un état de guerre ou une menace de guerre, une menace contre la sécurité nationale, l'instabilité politique intérieure ou tout autre état d'exception pour justifier la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ».



termes absolus », et que cette interdiction « ne souffre nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation »<sup>14</sup>.

*-La présomption d'innocence.* Elle est fondamentale pour qu'un procès soit équitable. Elle doit être respectée non seulement pendant le procès, mais aussi tout au long du processus de l'enquête portant sur une infraction pénale. La présomption d'innocence est consacrée, soit explicitement soit implicitement dans les plus grands traités universels ou régionaux relatifs aux droits de l'homme comme un aspect du droit à un procès équitable<sup>15</sup>.

Page | 154

Tout cela manifeste la recherche de l'équilibre entre droits de l'homme et manifestation de la vérité. Cela est également patent dans les nouvelles règles de recherche de preuves.

### **B- La dérogation encadrée dans la conduite des perquisitions**

L'une des méthodes de recherche des preuves de l'infraction en matière d'acte de terrorisme au Mali reste la perquisition. Celle-ci est prévue dans le Code de Procédure pénale malien, issu de la Loi de 2013. Elle est l'acte par lequel un officier de police judiciaire ou un magistrat pénètre dans un lieu déterminé (domicile, cabinet, entreprise...) afin d'y rechercher et d'y saisir des éléments de preuve<sup>16</sup> ou recherches à l'intérieur d'un lieu clos d'indices permettant d'établir l'existence d'une infraction ou d'en déterminer l'auteur. Les perquisitions répondent elles aussi à un régime dérogatoire en matière de terrorisme.

La perquisition a pour objet la recherche d'éléments, informations ou objets, utiles à la manifestation de la vérité. À ce titre, l'officier de police judiciaire ou le magistrat compétent peut saisir tout objet qu'il estime nécessaire. La saisie est le fait pour la police judiciaire d'appréhender un objet et le mettre sous-main de justice. Il doit alors dresser immédiatement l'inventaire des objets saisis, les placer sous scellés et les transporter au tribunal où ils sont inscrits sur un registre.

Les perquisitions constituent une ingérence dans la vie privée. En effet, si elles peuvent être ordonnées dans le cadre des trois types d'enquêtes (enquête préliminaire, enquête de flagrance et information judiciaire)<sup>17</sup>, une procédure spécifique relative à la criminalité organisée a été introduite aux articles 68 et suivants du CPP par la loi de 2013 qui modifie le CPP. L'article 71

<sup>14</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Selmouni c. France*, Requête n° 25803/94, arrêt du 28 juillet 1999, par. 95

<sup>15</sup> L'article 14-2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ».

<sup>16</sup> H. VLAMYNCK, *Le policier et le principe de l'inviolabilité du domicile*, A.J. P., 2011, p. 352

<sup>17</sup> V. Code de procédure pénale du Mali de 2001. Article 68 pour l'enquête de flagrance, article 86 du CPP pour l'enquête préliminaire et les articles 93 à 96 pour l'information judiciaire.



alinéa 2 de cette loi prévoit une dérogation au droit commun en ces termes « *Cependant, s'il existe des indices faisant présumer de la commission ou de la tentative de commission d'un acte terroriste ou de crime transnational organisé, les visites, perquisitions et saisies peuvent être opérées en dehors des heures prévues à l'alinéa 1 (avant 6 heures et après 21 heures) et hors la présence des personnes mises en causes* ». La dérogation au droit commun est double : elle s'attache tant au cadre temporel de la perquisition, qu'à son cadre décisionnel.

Concernant le cadre temporel de la perquisition, en droit commun, le Code de procédure pénale de 2001 avait interdit dans leur principe les perquisitions avant 6 heures du matin et après 21 heures le soir, afin de protéger au mieux l'intimité de la vie privée que chacun est en droit d'espérer dans son domicile, sachant qu'en dehors de ces horaires, même si la perquisition se fait avec l'assentiment de la personne intéressée, elle entraîne la nullité de l'opération. Toutefois, les dispositions du nouvel article 71 alinéa 2 autorisent désormais aux officiers de police judiciaire à faire des perquisitions dans les lieux habités de jour et de nuit, sans se soucier de l'intimité de la vie privée des personnes intéressées. Il existe une seconde dérogation relative à l'enquête préliminaire. En droit commun, l'une des formalités essentielles de la perquisition dans le cadre d'une enquête préliminaire est l'assentiment exprès de la personne perquisitionnée, car l'enquête préliminaire est supposée non coercitive.

S'agissant du cadre décisionnel, les dispositions du nouvel article 71 alinéa 2 autorisent les officiers de police judiciaire à faire des perquisitions dans les lieux habités de jour et de nuit, sans au préalable l'autorisation écrite de l'autorité judiciaire garant des libertés individuelles. Pourtant, cette autorisation est fondamentale, car elle permet de contrôler l'usage de la force dans cette matière.

Malgré ces dérogations, certaines exigences relatives au respect des droits de la défense et aux garanties contre d'éventuels excès sont intangibles : la personne doit être présente durant la perquisition, laquelle doit se dérouler dans des conditions de loyauté minimum et être nécessaire et proportionnelle aux nécessités de l'enquête. Les vices de la perquisition pourront être invoqués devant le juge de l'infraction, conduisant ainsi, éventuellement, au retrait du dossier de tous les indices irrégulièrement saisis<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> J. BUISSON, *enquête préliminaire* - répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz Editions, 2019, p. 56, n° 18.

Au demeurant, l'effort d'adaptation de la procédure pénale à la lutte contre le terrorisme est marqué par le souci du maintien des garanties fondamentales à toutes les étapes de la procédure. Aussi, va-t-il de pair avec un assouplissement du régime de privation de liberté. La spécificité des pouvoirs d'enquête en matière de terrorisme est destinée à répondre aux difficultés d'investigation soulevées par la particularité du terrorisme, afin que la répression ne vienne pas se heurter à l'obstacle de la complexité. Toutefois, certains choix du législateur malien peuvent s'avérer problématiques en raison des pratiques sur le terrain, déjà attentatoires aux droits des suspects terroristes.

## **II-LE CONTEXTE PROBLEMATIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES REGLES PROCEDURALES**

Le caractère problématique tient à la menace que représentent pour les droits de l'homme ces réponses juridiques. Cela est d'autant plus critique que celles-ci sont des dispositions législatives qui modifient les règles de procédure pénale. La procédure pénale vise constamment un équilibre entre la recherche de la répression de la violation des valeurs sociales protégées via la recherche de la vérité judiciaire et la sauvegarde des droits procéduraux de l'homme. Cet équilibre est perdu de vue dès lors que l'État privilégie la raison de la sécurité nationale à travers l'adoption de règles dérogatoires au droit commun et attentatoires aux droits substantiels de l'homme. Ces règles sont attentatoires par leur contenu, mais elles le sont ou le seront davantage par leur non-respect dans le contexte général de la pratique judiciaire et juridique de lutte contre le terrorisme.

De façon générale, c'est surtout la pratique sur le terrain qui accroît, en ce qui concerne les dispositions procédurales de lutte contre le terrorisme, le risque d'atteinte pour les droits de l'homme. À la date d'octobre 2017, 79 dossiers criminels avaient été reçus par le parquet du pôle judiciaire spécialisé<sup>19</sup>. Douze de ces affaires ont été classées sans suite, et 67 ont donné lieu à l'ouverture d'une information judiciaire<sup>20</sup>. Treize des dossiers ayant fait l'objet d'une information judiciaire sont maintenant devant la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Bamako<sup>21</sup>. La Cour suprême du Mali ne s'est pas prononcée sur des cas d'irrégularités relatifs aux affaires de

<sup>19</sup> D. KOURIBA, *Mali : Evolution des dossiers du Pôle judiciaire spécialisé : Le procureur fait le point*, 19 octobre 2017, consulté le 12 mars 2020 : <http://maliactu.net/mali-evolution-des-dossiers-du-pole-judiciaire-spécialise-le-procureur-fait-le-point/>.

<sup>20</sup> D. KOURIBA, *op.cit.*

<sup>21</sup> D. KOURIBA, *ibid.*

terrorisme, à l'exception d'un cas portant sur un pourvoi relatif à une ordonnance sur la détention en matière de blanchiment des capitaux<sup>22</sup>.

La Division des droits de l'homme et de la protection de la MINUSMA, dans un rapport public<sup>23</sup>, a indiqué que certaines arrestations en lien avec le terrorisme au Mali s'effectuaient en dehors de toute présence d'officiers de police judiciaire de la gendarmerie, sur la base de dénonciations de membres des communautés locales et non sur le fondement d'éléments probants impliquant ces personnes dans des actes terroristes.<sup>24</sup> Le rapport précité de la MINUSMA indique qu'« en 2016, la Division des droits de l'homme a ainsi pu établir que des violations des droits de l'homme ont été commises dans au moins 61 % des cas d'arrestation et de détention menées par les FDSM, soit à l'encontre de 143 personnes. Il s'agissait essentiellement de détentions illégales (71 %), des mauvais traitements et des actes de torture (23 %), mais aussi des exécutions extrajudiciaires (6 %). Ce taux a considérablement augmenté au cours du premier semestre 2017 pour atteindre 93 %. Ainsi entre janvier et juin 2017, la Division a enregistré 256 victimes de violations parmi les 275 arrêtées et détenues par les autorités maliennes. Pour la plupart, il s'agissait de détentions illégales (67 %), de mauvais traitements et actes de torture (24 %), des exécutions extrajudiciaires et des disparitions forcées (9 %). »<sup>25</sup>

Ces mêmes constats semblent être partagés par les organisations de défense des droits de l'homme présentes au Mali qui affirment avoir recensé plusieurs cas de personnes ayant été arrêtées et détenues jusqu'à plusieurs mois sans motif apparent et sans avoir été informées de quelles charges elles étaient inculpées, et qui auraient subi des tortures aux mains de l'armée malienne, allant parfois jusqu'à entraîner la mort<sup>26</sup>.

Ces violations des droits humains sont perpétrées contre des populations locales, en particulier contre certaines communautés perçues comme étant affiliées au Front de libération pour le Macina, et dont l'adhésion, la coopération et le soutien sont pourtant cruciaux pour les autorités

<sup>22</sup> I.-B. ZAKARIA et M.-A. KOUNDY, *Les cours suprêmes dans la prévention et la lutte contre le terrorisme au Sahel : Rapport général*, 7 juin 2017, Actes du séminaire tenu à Niamey, Niger, 22–24 mai 2017.

<sup>23</sup> MINUSMA, *Droits de l'homme et processus de paix au Mali (janvier 2016 – Juin 2017)*, 2018, p.32.

<sup>24</sup> Les militaires n'ont pas la qualité d'officiers de police judiciaire sauf dans des circonstances exceptionnelles, comme l'état de siège. Ce rôle est dévolu aux sections de la gendarmerie prévôtale lors des opérations conformément aux dispositions des articles 31, 34 et 35 du code de procédure pénale.

<sup>25</sup> MINUSMA, *Droits de l'homme et processus de paix au Mali (janvier 2016 – Juin 2017)*, *ibid.*, p. 32.

<sup>26</sup> RAPPORT FIDH/AMDH, *Mali : Terrorisme et impunité font chanceler un accord de paix fragile*, 11 mai 2017, Section III, pp. 11-12.

et forces maliennes en matière d'information et de renseignement, en vue de lutter contre les groupes terroristes.

Dans ce contexte, la mise en œuvre des nouvelles règles procédurales peut s'avérer une raison supplémentaire de violation des droits de l'homme. Cette crainte est bien réelle en ce qui concerne les délais de garde à vue (A) et encore potentielle dans le cas de la surveillance des suspects terroristes (B).

### **A- L'effet attentatoire aux droits de l'homme de la pratique de garde à vue**

La garde à vue se définit comme une mesure de contrainte décidée par un officier de police judiciaire, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, qui impose à une personne de demeurer dans les locaux de police ou de la gendarmerie pour les nécessités de l'enquête ou de l'instruction, durant les délais fixés par la loi, afin de l'interroger sur les faits ou de réaliser des actes d'investigations nécessitant sa présence. Etant donc une mesure particulièrement attentatoire à la liberté individuelle, la garde à vue est très encadrée juridiquement. Cependant en matière de terrorisme, le régime de la garde à vue diffère du droit commun, notamment par sa durée et par les droits qui sont reconnus à la personne concernée.

Elle est prévue depuis le 20 août 2001 par le Code de procédure pénale du Mali (art.76, al.1 et 2). Toutefois, la loi du 21 mai 2013, modifiant le Code de procédure pénale, est venue soumettre la garde à vue des suspects terroristes à un régime juridique dérogatoire de droit commun, notamment en ses articles 7 alinéa, 2 et 76, alinéa 2. Cette dérogation est conçue comme revêtant un caractère tout à fait exceptionnel pour protéger la sécurité des personnes et des biens contre une menace terroriste imminente et précisément identifiée.

Bien que pour une partie de la doctrine elle soit considérée « indigne d'une démocratie »<sup>27</sup>, la prolongation exceptionnelle du délai de la garde à vue d'une durée raisonnable de 144h en matière de terrorisme trouve une justification. Le terrorisme est une criminalité clandestine, organisée et désormais internationale, de sorte que les enquêteurs doivent disposer de moyens plus coercitifs à l'encontre des personnes soupçonnées d'avoir commis ou de vouloir commettre un acte terroriste.

Toutefois, du point de vue formel, il est regrettable de constater une contradiction intolérable dans la formulation des dispositions dérogatoires au droit commun en matière de garde

---

<sup>27</sup> G. ROUSSEL, *Procédure pénale*, Vuibert Droit Editions, 7è éd., 2017, p. 698.

à vue pour terrorisme. En effet, le législateur de 2013 a introduit, certainement par imprudence, deux régimes de garde à vue qui se superposent en matière de terrorisme et de criminalité transnationale.

Avant l'adoption de la loi de 2013, le code de procédure pénale du 20 août 2001 indiquait en son article 76 al.1 et 2 que *« Pour les nécessités de l'enquête, l'officier de police judiciaire peut être amené à garder à sa disposition une ou plusieurs des personnes... pendant quarante-huit heures... s'il existe contre une personne des indices graves et concordants de nature à motiver son inculpation, le délai de garde à vue de quarante-huit heures peut être prolongé d'un délai de vingt-quatre heures par autorisation écrite du procureur de la République ou du juge d'instruction »*. En tant que mesure restrictive de liberté, ordonnée par un OPJ (officier de police judiciaire) au cours d'une enquête préliminaire ou de flagrance, la garde à vue avait une durée maximum de 72 heures. Au-delà de cette limite, la détention devenait arbitraire. Cette limitation relève du principe de la présomption d'innocence, car à cette phase, ni le gardé à vue, ni son avocat, n'ont accès au dossier. S'il en existe, ils n'ont accès à aucun élément du dossier pour l'examiner équitablement afin de mieux préparer leur défense.

À ce stade, le garant des libertés individuelles qu'est le juge, n'étant pas encore saisi, une détention longue risquerait de porter gravement atteinte au droit à la présomption d'innocence du présumé. Cela est un principe fondamental qui prévaut dans un État de droit, afin d'éviter, pour découvrir une infraction, que l'appareil étatique ne tombe dans l'arbitraire. Mais depuis la loi de 2013, modifiant le code de procédure pénale de 2001, ce principe ne vaut que pour les infractions de droit commun exception faite des infractions en matière de terrorisme et de la criminalité transfrontalière.

Dans ces deux matières, la durée de la garde à vue a été allongée. De 72 heures maximum, elle est passée à 192 heures, soit plus d'une semaine. C'est l'article 7, alinéa 2 (nouveau) de la loi n° 2013-016 du 21 mai 2013 portant code de procédure pénale au Mali qui la prévoit :

*« Les auteurs présumés d'infractions terroristes ou de crime transnational et leurs complices peuvent être placés en garde à vue pour une période de quarante-huit heures, ce délai pouvant être prolongé trois fois pour la même période »*. Plus loin, le législateur de 2013 va se contredire en réduisant de 192 à 144 heures, la durée de la garde à vue en matière terroriste et de crime transnational dans l'article 76 al.2 du même texte. Sans mentionner de condition particulière, ce nouvel article 76 al.2 dispose que : *« Les auteurs présumés d'infraction terroristes*

*ou de crime transnational et leurs complices peuvent être placés en garde à vue pour une période de quarante-huit heures, ce délai pouvant être prolongé [cette fois-ci] deux fois pour la même durée* ». La contradiction entre ces deux dispositions est évidemment incongrue et révèle une véritable maladresse législative qui n'aurait pas dû échapper au contrôle de la Cour constitutionnelle.

Sans pour autant dénoncer l'allongement de la durée de la garde à vue en matière de terrorisme et de criminalité transnationale organisée, nous pensons que cette durée ne doit pas dépasser les 144 heures à partir de la remise du suspect à la gendarmerie ou à la police. Pour preuve, dans les faits, malgré le délai actuel qui va jusqu'à 192 jours maximum (article 7, al.2 précité de la loi de 2013), les suspects terroristes sont gardés au-delà si l'on tient compte de la date de leur interpellation, souvent ignorée par les militaires à leur déferrement au parquet. Toutefois, en raison de l'éloignement des zones d'interpellation et de la situation difficile des opérations militaires ne permettant pas aux militaires d'organiser immédiatement le transfert des suspects aux autorités judiciaires, mais également du fait que le service chargé de l'enquête en matière de terrorisme se trouve à Bamako, il est toléré que les délais de garde à vue ne commencent à courir qu'à compter de la remise des mis en cause aux services d'enquête. Malgré ce délai de garde à vue qui aurait permis de peaufiner les procédures judiciaires, la situation ne semble pas évoluer dans beaucoup de cas.

Au cours de l'enquête, et même de l'information judiciaire, malgré la gravité des faits reprochés, la présomption d'innocence ne semble pas respectée ; la procédure est menée à charge avec une pression avouée ou présumée sur les acteurs de la chaîne. L'information judiciaire, comme l'enquête préliminaire, souvent menée à distance — loin des lieux de commission des faits et d'arrestation des terroristes — n'aboutit pas le plus souvent à la manifestation de la vérité. Et malgré l'absence d'éléments de preuve matériels, les suspects sont détenus au-delà des délais légaux avant d'être soit libérés pour défaut d'indices sérieux soit transférés à Bamako où ils seront encore privés de leur liberté en attendant que le procureur du pôle anti-terroriste décide de leur sort.

Au regard de ces manquements importants dans la pratique, des dérives sont à craindre pour les droits de l'homme de tous dans le cadre de la surveillance généralisée.

### **B- La menace potentielle de la surveillance numérique pour les droits de l'homme.**



La faveur à la sécurité dans la lutte contre le terrorisme au Mali se traduit par l'élargissement des pouvoirs d'investigation des autorités chargées de l'enquête. Un très grand nombre d'actes d'enquête<sup>28</sup> obéissent, en matière de terrorisme, à un régime dérogatoire de droit commun, reflétant ainsi toute la spécificité de la réponse pénale qui viserait le renforcement de l'efficacité répressive. L'évolution de la technologie a permis d'élargir la gamme des outils de surveillance et d'investigation laissée aux autorités d'enquête et d'instruction. Parmi ces outils de surveillance, il y a notamment les interceptions de communication, qui demeurent le seul outil prévu par le Code de Procédure pénale malien.

En effet, les interceptions de communications, encore appelées « écoutes téléphoniques ou interceptions de correspondance émises par la voie des communications électroniques » peuvent être définies comme des opérations par lesquelles, sous l'autorité et le contrôle d'un magistrat, sont captées, enregistrées et transcrites les correspondances émises par la voie des télécommunications, lorsque les nécessités d'une enquête ou d'une information l'exigent. On peut distinguer deux types d'interceptions de communications en droit malien : les écoutes téléphoniques d'une part, procédé qui permet, par l'organisation préalable d'un dispositif technique, de capter les conversations de la personne suspectée au moment où elles se déroulent et d'autre part, l'interception des correspondances des suspects terroristes, qu'il s'agisse des messages électroniques ou des courriers. Le fondement juridique de ces outils est l'article 71 de la loi du 21 mai 2013, modifiant le Code de Procédure pénale malien. Ce texte prévoit que : « *Pour les besoins de l'enquête, les officiers de police judiciaire, sur autorisation écrite du Procureur de la République ou du juge d'instruction agissant sur commission rogatoire, peuvent intercepter les communications téléphoniques, les messages électroniques et autres courriers des suspects ou de toute autre personne en rapport avec eux* ». Cette disposition permet en effet une extension incontrôlée des investigations policières en dehors du champ de l'enquête judiciaire proprement dite. En plus d'être liberticides, ces interceptions de communications téléphoniques, telles que prévues par le législateur, constituent un pas supplémentaire dans la remise en cause de la forme de l'État de droit. Elles s'attaquent à son fondement même, à « l'existence d'une vie privée séparée du champ du politique »<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Voir notamment les dispositions de la loi n° 2013-16/du 21 mai 2013 portant modification de la loi n° 01-080 du 20 août 2001 portant code de procédure pénale.

<sup>29</sup> J.-C. PAYE, *La lutte antiterroriste et contrôle de la vie privée*, Multitudes Editions, 1<sup>er</sup> éd., 2003, pp. 91-105, no 11.

En outre, cette disposition semble être le support d'une fonction de police qui est moins d'ordre judiciaire que d'ordre administratif. Le travail de police judiciaire devient directement, et non plus de manière médiate, une tâche du maintien de l'ordre. Le maintien de l'ordre se résume essentiellement au contrôle social, à la gestion directe de la vie privée des populations sous le prétexte de la lutte anti-terroriste. Certes, afin de concilier les impératifs de lutte contre le terrorisme et le droit à la vie privée, le législateur conditionne et encadre la mise en œuvre de ces mesures. Elles ne peuvent être effectuées que sur autorisation écrite du Procureur de la République ou du juge d'instruction agissant sur commission rogatoire et donc qu'avec l'accord d'une autorité judiciaire garant de la liberté individuelle. Mais le risque de dérives dans la mise en œuvre pratique de ces dispositions est élevé.

En somme, tout cela révèle les limites du droit malien à combattre efficacement le terrorisme et à prendre en compte efficacement les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme et suscite de la réflexion sur l'opportunité de revoir l'approche et d'adopter un nouveau cadre juridique global et cohérent de lutte contre le terrorisme au Mali.

### **Perspectives conclusives : l'opportunité d'une refonte du cadre juridique anti-terroriste**

Le terrorisme heurte la conscience humaine et affecte profondément les sociétés. Les réactions immédiates en vue de restaurer l'ordre et la sécurité ont précipité l'adoption hâtive de lois ou de mesures administratives visant à étendre et à accélérer les pouvoirs d'enquête et les mesures répressives pour contenir la menace immédiate. Que ces mesures soient déclenchées par l'état d'urgence ou qu'elles soient introduites par le biais d'une réforme législative, la tendance actuelle dans la lutte contre le terrorisme au Mali est d'élargir les pouvoirs exécutifs au moyen de techniques d'enquête spéciales, de couvre-feux et des périodes prolongées de détention.

En effet, la liste longue, mais non exhaustive des dispositions procédurales dérogatoires relatives notamment aux infractions terroristes nous démontre bien la spécificité avec laquelle le législateur traite la matière. Ces procédures dérogatoires sont autant de marqueurs de la gravité intrinsèque des actes de terrorisme, les dommages sociaux auxquels il risque de conduire comptant parmi les résultats infractionnels les plus redoutés du législateur.

Au nom de la lutte contre le terrorisme, le législateur malien a opté pour un renforcement de son arsenal juridique. Le dispositif antiterroriste malien admet un régime dérogatoire au droit commun. Deux étapes sont particulièrement propices à son action. D'une part, le droit substantiel est modifié avec un élargissement de la notion de terrorisme. D'autre part, le droit procédural est

bouleversé avec l'aménagement des règles classiques applicables lors de l'enquête et lors du jugement. Ce faisant, la législation malienne favorise une atteinte aux droits fondamentaux dans la pratique. En effet, elle admet le recours à des techniques limitant voire supprimant les droits fondamentaux pour mieux lutter contre la menace terroriste et ainsi garantir la sécurité des citoyens. Afin de concilier l'équilibre fragile entre sécurité et liberté, l'autorité judiciaire, gardienne de cette conciliation, devra jouer un rôle essentiel en contrôlant la constitutionnalité des législations adoptées en la matière. Elle devra ainsi veiller à ce que les normes adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme respectent les exigences d'un État de droit.

En outre, au-delà des cadres législatif et institutionnel actuels, il nous paraît utile, voire nécessaire, de combler certaines lacunes constatées dans les textes dans une optique d'efficacité procédurale. Pour y parvenir, une réforme du cadre législatif s'impose. L'objectif d'une telle réforme est d'inciter le législateur à créer un corps de règles plus homogènes applicables à l'infraction terroriste qui combleront à la fois les vides de la répression et ceux de la protection des droits de l'homme. C'est la double lutte du droit, contre la barbarie et contre l'arbitraire. Concrètement, le droit prospectif de l'antiterrorisme au Mali devra contenir toutes les dispositions pertinentes des textes parcellaires en vigueur en matière de lutte contre le terrorisme au Mali tout en corrigeant leurs lacunes, y compris avec l'introduction de nouvelles dispositions de nature à renforcer la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. Une telle approche permettra d'éviter les maladroites législatives que nous avons pu constater notamment dans la loi du 21 mai 2013, modifiant le code de procédure pénale de 2001 qui a institué, par inadvertance, nous pensons, deux régimes juridiques applicables en matière de garde à vue pour les infractions terroristes.

Dans la même logique de renforcement du cadre juridique et institutionnel de lutte contre le terrorisme au Mali, plusieurs solutions sont souhaitées. Au sujet de la garde à vue des suspects terroristes, nous pensons que la durée maximale ne doit en aucun cas dépasser huit jours, les renouvellements compris, à compter de la remise effective du mis en cause aux autorités d'enquête, notamment la gendarmerie. Il conviendra également d'étendre la fonctionnalité du pôle judiciaire antiterroriste de Bamako dans les régions à travers la création de ses antennes régionales dans les chefs-lieux de régions affectées par le terrorisme. Cela constituera un moyen visant à garantir un meilleur respect des droits des présumés terroristes dans le cadre des procédures liées au terrorisme.

**Nullité consensuelle ou consentement à l'annulation extrajudiciaire du contrat***Consensual nullity or consent to the extrajudicial cancellation of the contract**Par :***Romy Suzanne MEVOUNGOU ZAMBO**

Docteure en droit, Assistante à l'Université de Yaoundé II Soa

Page | 164

**Résumé :**

*Permettre aux parties d'anéantir un contrat invalide sans avoir recours au juge, tel est l'objectif poursuivi par l'annulation extrajudiciaire du contrat dans les cas les plus simples. Cela est rendu possible grâce à un accord de volontés passé entre les cocontractants. Il se matérialise par la formation d'un nouvel acte juridique formé suite à un échange de consentements. Dès lors, la mise en œuvre d'une annulation extrajudiciaire suscite quelques interrogations, la principale ayant trait à valeur réelle du consentement des parties dans l'anéantissement d'un acte devant être considéré comme n'ayant jamais existé. Le consentement dont il s'agit ici est celui qui porte sur le choix entre un processus judiciaire ou extrajudiciaire de l'annulation du contrat. Le choix entre les termes « nullité consensuelle » et « consentement à l'annulation extrajudiciaire » n'est donc pas seulement d'ordre sémantique, il touche également à la quintessence même de l'accord des volontés dans un acte juridique extinctif.*

**Mots clés.** Consensualisme ; consentement ; contractants ; contrats ; extrajudiciaire ; Nullité.

**Abstract :**

*Allowing the parties to cancel an invalid contract without going to court, this is the objective pursued by the extrajudicial cancellation of the contract in the simplest cases. This is made possible thanks to an agreement of wills between the contracting parties. It is materialized by the formation of a new legal act formed following an exchange of consents. Therefore, the implementation of an extrajudicial annulment raises some questions, the main one having to do with the real value of the consent of the parties in the annihilation of an act that must be considered as never having existed. The consent in question here is that which relates to the choice between a judicial or extrajudicial process for the cancellation of the contract. The choice between the terms “consensual nullity” and “consent to extrajudicial annulment” is therefore not only of a semantic nature, it also touches on the very quintessence of the agreement of wills in an extinctive legal act.*

**Keywords :** consensualism, consent, contractors, contract, extrajudicial.

## Introduction

Dans la considération classique du droit, l'évocation du terme nullité renvoie presque automatiquement à celui du contentieux judiciaire. En droit commun des contrats, la nullité est une sanction tellement grave que sa seule évocation laisse entrevoir une séparation quasi-contentieuse entre les cocontractants. Le contrat nul étant considéré comme n'ayant jamais existé, l'idée d'envisager une négociation amiable de son anéantissement n'est donc pas fréquente en droit camerounais. « [...] une convention nulle ne s'éteint pas, puisqu'elle ne s'est jamais formée »<sup>1</sup>. Pourtant, lorsqu'on observe les différentes réformes opérées en droit des contrats, en prenant notamment pour exemple la réforme française du droit des contrats, on se rend compte que cette pratique avait déjà cours dans certaines législations contemporaines<sup>2</sup>. C'est l'annulation extrajudiciaire du contrat, s'opérant grâce à une constatation amiable<sup>3</sup> – ou unilatérale selon les cas<sup>4</sup> – des vices entachant le contrat. Notons toutefois que le recours à l'amiable dans l'extinction du contrat n'est pas étranger au Code civil de 1804 qui l'admettait déjà pour des situations impliquant la mauvaise exécution d'un contrat ayant été bien formé<sup>5</sup>.

A cet effet, lorsque l'extinction d'un contrat résulte d'une entente amiable, il faut en général une nouvelle convention pour la constater, c'est l'expression du *mutuus dissensus*<sup>6</sup>. La définition contemporaine du contrat en fait d'ailleurs un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations<sup>7</sup>. L'effet extinctif participe désormais de manière clairement affirmée à caractériser le contrat. Aussi, la nature contractuelle de l'accord formé en vue de l'annulation d'un contrat entaché d'un vice de formation est évidente.

<sup>1</sup> R. Mevougou Nsana, *Annales de droit civil des obligations*, Presses de l'UCAC, p. 198, « Sans oublier qu'une obligation nulle ne s'éteint pas, puisqu'elle n'a jamais été formée »

<sup>2</sup> Ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations en France.

<sup>3</sup> Art. 1178 nouveau du Code civil français, « Un contrat qui ne remplit pas les conditions requises pour sa validité est nul. La nullité doit être prononcée par le juge, à moins que les parties ne la constatent d'un commun accord ».

<sup>4</sup> Les projets européens et l'avant-projet d'Acte uniforme OHADA sur le droit des contrats laissent une grande place à l'unilatéralisme. Ils reconnaissent la validité de véritables engagements unilatéraux qui sont dotés d'une force obligatoire. En effet, le Traité instituant la communauté européenne (Traité CE) (art. 81§2), les Principes du Droit Européen des Contrats (PDEC) (art. 4 :112), les Principes UNIDROIT (art. 3 : 14) donnent tous la possibilité à une seule partie d'anéantir unilatéralement son contrat. Néanmoins, le Projet de PAVIE reste le plus détaillé sur la question du consentement. Ainsi, dans les cas visés par son article 140, la nullité peut être totale ou partielle, mais seulement, elle ne peut être déclarée, en principe, qu'à condition que la partie du contrat purgée de celle entachée de nullité soit cohérente, valable et qu'elle réalise « de manière raisonnable le but poursuivi par les parties ».

<sup>5</sup> S. Mayoux, *Les conventions d'abandon amiable du contrat*, préf. Mme Rose-Noëlle Schütz, LGDJ, 2012.

<sup>6</sup> Cass. 3<sup>e</sup> civ., 17 fév. 1999, n° 97-13683, inédit ; S. Mayoux, *Les conventions d'abandon amiable du contrat*, op. cit.

<sup>7</sup> Article 1101 nouveau du Code civil français.



En tant qu'acte juridique, la convention constatant la nullité reste soumise aux conditions de validité de droit commun<sup>8</sup>. C'est la raison pour laquelle elle doit, pour exister, remplir les mêmes conditions de formation qu'un contrat classique à savoir, la capacité, un objet licite et une cause certaine, mais surtout un consentement exempt de vices<sup>9</sup>.

Entendu comme l'accord de deux ou plusieurs volontés en vue de créer des effets de droit, le consentement est aussi appréhendé comme l'acceptation donnée à une offre ou à une demande<sup>10</sup>. Aussi, le consentement tel qu'il est appréhendé paraît détaché des émotions des parties et empreint d'un certain objectivisme.

Est dit consensuel par contre, tout acte juridique, d'un contrat ou d'une convention qui peut être conclu, au gré des intéressés, sous une forme quelconque. Un acte consensuel est ainsi un ensemble d'arrangements qui procèdent, entre représentants d'intérêts divers (voire opposés), de la volonté commune de trouver un terrain d'entente, ou d'actions conduites dans un climat de concertation et un esprit de coopération<sup>11</sup>. Dans certains cas, le consensualisme traduit tout simplement la liberté dont bénéficient les parties dans le choix de la forme de leur contrat. Aussi, peu importe le contenu de leur contrat, seul l'échange de consentements suffit à valider l'acte, *ex nudo pacto actio noritur*<sup>12</sup>. Ce principe trouve son application en droit camerounais aux termes de l'article 1583 du Code civil qui, parlant de la vente, mentionne qu'elle est « *parfaite entre les parties, et la propriété est acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur dès qu'on est convenu de la chose et du prix quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé* ». Au regard de ces définitions, il va sans dire que le consensualisme a une part de subjectivisme laissant aux parties une liberté de négociation plus large du contenu de leur contrat. Les notions de consentement et de consensualisme seront ainsi appréhendées sous des angles distincts.

Consentir à annuler son contrat c'est donner son accord pour se départir de son engagement et pour libérer son cocontractant du sien<sup>13</sup>. C'est encore accepter de renoncer aux formalités

<sup>8</sup> A.-S. Lebreton, « Les nullités revisitées », *AJ Contrat* 2017, p. 12.

<sup>9</sup> Art. 1108 du C. civ.

<sup>10</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Puf, 12<sup>e</sup> éd. Mise à jour, V. Consentement. Le lexique des termes juridiques arbore dans le même sens en définissant le consentement comme étant l'adhésion d'une partie à la proposition faite par l'autre, l'échange des consentements entraînant l'accord des volontés qui lie les parties.

<sup>11</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.* V. Consensuel.

<sup>12</sup> Maxime latine traduisant le fait que l'action naisse du pacte nu.

<sup>13</sup> R. Mevougou Zambo, *Nullité et volonté individuelle*, thèse Paris 1, 2020, p. 10.

judiciaires pour anéantir son contrat à l'amiable<sup>14</sup>. Mais, à lire la définition donnée du consentement par les dictionnaires et lexiques, tout laisse croire que les parties ont le libre choix sur l'opportunité de l'anéantissement de leur contrat. Ce n'est pas toujours le cas. La nullité étant une sanction frappant un contrat entaché d'un vice ou dont la mauvaise formation porte atteinte à des règles d'ordre public, il est important de déterminer quelle est la quintessence même du consentement des parties à l'acte. Aussi, la question que pose la pratique de l'annulation extrajudiciaire est celle de savoir quelle est la valeur réelle du consentement des parties à l'acte lorsqu'elles procèdent à l'annulation extrajudiciaire de leur contrat. Si l'accord passé entre parties est qualifié de nullité consensuelle, cela laisserait-il envisager que ces dernières puissent juger de l'opportunité de l'annulation de leur contrat dans tous les cas de nullité? Le risque étant de laisser aux contractants un pouvoir leur permettant dans les cas complexes de contourner la loi. *A contrario*, le consentement des parties ne serait-il pas plutôt une option leur permettant uniquement de choisir de bonne foi entre une annulation judiciaire ou extrajudiciaire de leur contrat? Telle est la question fondamentale soulevée lorsqu'on aborde la notion de consentement dans le processus d'annulation extrajudiciaire du contrat.

Il est vrai, le recours à cette technique n'a pas véritablement été mis en lumière dans la pratique contractuelle, du moins si l'on fie à la très faible jurisprudence en la matière. Néanmoins, avec l'évolution croissante du droit des contrats et la vague des réformes opérées dans les législations africaines et européennes, il est justifié que l'on s'intéresse à la place du consentement dans les conventions d'abandon amiable du contrat en général et dans la réalisation de l'annulation extrajudiciaire du contrat de manière spécifique. Une parfaite maîtrise du consentement par les parties leur permet d'éviter les atteintes à l'ordre public contractuel. De même, l'analyse du consensualisme permet de protéger les parties faibles parties à un contrat invalide.

En réalité, le consentement dont il s'agit ici est en premier lieu celui donné en vue d'opérer un choix sur le mode d'annulation. Dans les faits, la nullité existe déjà et ne peut, sauf confirmation<sup>15</sup> ou régularisation, être facultative. C'est la raison pour laquelle il est important d'opérer une distinction entre le constat de la nullité et le consentement à l'annulation voulue. Pour se faire, il est faut relever l'ambiguïté créée par la notion de consensualisme associée à l'annulation

---

<sup>15</sup> Dans les cas spécifiquement prévus.

extrajudiciaire du contrat (I), pour comprendre qu'en réalité, annuler conventionnellement son contrat ce n'est pas prioritairement juger de l'opportunité de la nullité en fonction des intérêts en présence. C'est avant tout consentir à l'anéantissement d'un contrat invalide en dehors des tribunaux (II).

## **I- L'AMBIGUÏTÉ DE LA NOTION DE NULLITÉ CONSENSUELLE**

A la différence de la nullité judiciaire qui n'exige pour être prononcée que la qualité et l'intérêt du demandeur, la nullité extrajudiciaire, dont le prononcé se fait par la formation d'un nouvel acte juridique, requiert pour sa validité les mêmes conditions de formation qu'un contrat classique<sup>16</sup>. Lorsque la nullité est prononcée en dehors des tribunaux, le processus du constat de l'invalidité du contrat ne peut être validé que si les parties y consentent de manière formelle. Toutefois, la distinction existant entre les nullités relatives et absolues implique inévitablement une négociation entre les parties pouvant laisser croire à une nullité dite consensuelle. En effet, selon que les parties se retrouvent devant une nullité absolue ou relative, elles ont la possibilité de négocier l'extinction ou la survie de leur contrat.

La théorie moderne des nullités mise en lumière par René Japiot<sup>17</sup> fait état d'une division fondamentale répartie entre la nullité absolue et la nullité relative. La première sanctionne les atteintes à l'ordre public, tandis que la seconde fustige toute atteinte à un intérêt privé<sup>18</sup>. Aussi, contrairement au juge qui détient une compétence générale dans le prononcé des nullités, les parties quant à elles se voient attribuer une compétence générale dans la détermination de l'opportunité de constater des nullités relatives (A) et un champ d'action plus restreint, voire quasi-absent lorsque leur contrat est entaché d'un vice de nullité absolue (B).

<sup>16</sup> M. Jaouen, *La sanction prononcée par les parties au contrat. Etude sur la justice privée dans les rapports contractuels de droit privé*, préf. D. Mazeaud, Economica, Recherches Juridiques, 2013, n° 217, pp. 176 et 217. Cette thèse défendue par Mme Jaouen englobe à la fois l'étude de l'acte juridique unilatéral et bilatéral sous l'angle d'une trilogie des objets du contrôle de l'acte juridique répartie entre la compétence, la procédure et le contenu. V. également Y.-M. Serinet, « La constatation de la nullité par les parties : une entorse limitée au caractère judiciaire de la nullité », in, *Libres propos sur la réforme du droit des contrats, Analyse des principales innovations de l'Ordonnance du 10 février 2016*, JCP, n 29, 2016, p. 1446-1449.

<sup>17</sup> R. Japiot, *Des nullités en matière d'actes juridiques - Essai d'une théorie nouvelle*, thèse Dijon, 1909.

<sup>18</sup> Thèse désormais reprise par l'Article 1179 nouveau du Code civil français, « La nullité est absolue lorsque la règle violée a pour objet la sauvegarde de l'intérêt général. Elle est relative lorsque la règle violée a pour seul objet la sauvegarde d'un intérêt privé ».

### A- Une liberté de négociation dans la nullité relative

La nullité relative est la sanction de la violation d'une règle touchant à un intérêt particulier. Elle ne peut être dénoncée que par la partie que la loi entend protéger<sup>19</sup>. Cette partie se trouve, dans le mode d'annulation extrajudiciaire, détentrice d'une prérogative unilatérale d'extinction de son contrat. Cela lui permet d'avoir une compétence générale dans la dénonciation des vices portant atteinte à son consentement ou à sa capacité. Mais au-delà, la nullité relative donne la possibilité à la partie qui s'en prévaut de sauver son contrat en renonçant à son annulation par le mécanisme de la confirmation<sup>20</sup>. C'est dans cette spécificité que réside la nature consensuelle de la nullité relative prononcée par voie extrajudiciaire.

La dénonciation des vices du consentement étant subjective par nature, elle trouve un terrain fertile tant dans la nullité judiciaire qu'extrajudiciaire. Toutefois, une différence doit au préalable être établie entre l'absence de consentement et les vices du consentement dans un contrat. En effet, la première est sanctionnée par la nullité absolue<sup>21</sup> et peut être invoquée en justice par toute personne justifiant d'un intérêt. C'est le cas par exemple d'un contrat conclu avec une partie dépourvue de personnalité juridique<sup>22</sup>. La seconde, sanctionnée par une nullité relative, donne compétence uniquement aux parties à l'acte pour dénoncer les vices du consentement qui entachent leur contrat. Le nouvel article 1130 du Code civil français en fait d'ailleurs une énonciation en précisant que « l'erreur, le dol et la violence vicient le consentement lorsqu'ils sont de telle nature

<sup>19</sup> La nullité relative appliquée aux invalidités touchant l'ordre public de protection. La nullité absolue est celle qui sanctionne d'une manière générale une absence ou vice ayant un lien avec l'objet ou la cause. Cependant, la jurisprudence retient de plus en plus la nullité relative en cas d'absence de cause, Voir F. Zenati-Castaing et T. Revet, *Cours de droit civil, Contrat, Théorie générale – Quasi-contrats*, PUF, 2014, n° 129, p. 238 ; Cass. civ. I, 9 novembre 1999, n° 97-16306 et 97-16800 ; Cass. 1<sup>re</sup> civ., 20 février 2001, n° 92-12574 ; Cass. 1<sup>re</sup> civ., 29 septembre 2004, n° 03-10766 ; Cass. 3<sup>e</sup> civ., 29 mars 2006, n° 05-16032 ; Cass. 1<sup>re</sup> civ. I, 27 février 2007, n° 05-21962 ; Cass. 3<sup>e</sup> civ., 21 septembre 2011, n° 10-21900. Si les règles d'ordre public servent l'intérêt général, il s'agit la plupart du temps d'un ordre public de direction (C'est l'ordre public classique et il est par essence prohibitif. Il assure la défense de l'intérêt général.) . Il convient cependant de relever que de nombreuses règles d'ordre public visent à protéger les intérêts des particuliers, c'est l'ordre public de protection, et dans ce cas, toutes les conventions dont l'objet ou la cause se heurtent à cet ordre public sont nulles de nullité relative (Cass. Com. 14 octobre 2008, n° 07-15975 ; Cass. 3<sup>e</sup> civ., 6 juillet 2011, n° 10-23438). Ainsi, les parties ont la possibilité de transiger librement sur le type de sanction appropriée au vice de formation de leur contrat.

<sup>20</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, op. cit., V. Confirmation, « Acte par lequel une personne renonce unilatéralement à se prévaloir de la nullité relative d'un acte juridique et qui, exprès ou tacite, peut résulter d'une exécution spontanée ». C. civ., art. 1138.

<sup>21</sup> F. Zenati-Castaing et T. Revet, *Cours de droit civil, Contrat, Théorie générale – Quasi-contrats*, op. cit., n° 129, p. 237.

<sup>22</sup> F. Zenati-Castaing et T. Revet, *Cours de droit civil, Contrat, Théorie générale – Quasi-contrats*, op. cit., n° 129, p. 237 ; Cass. com. 21 février 2012, n° 1027630 ; Cass. 3<sup>e</sup> civ., 5 octobre 2011, n° 10-15072 : « les conditions d'accès à l'activité juridique intéressent, au plus haut point, l'intérêt général ».

que, sans eux, l'une des parties n'aurait pas contracté ou aurait contracté à des conditions substantiellement différentes ». Ce sont des causes de nullité relative<sup>23</sup> et seule la partie qui en est victime peut légitimement les dénoncer<sup>24</sup>. L'*annulabilité* est un terme utilisé par les législations de droit savant pour décrire une telle situation. Elle fait le *descriptum* d'un contrat dont les consentements sont viciés et qui ne peut être sanctionné que par une nullité relative. Ainsi, aux termes de l'article 146.1 du Code européen des contrats, l'*annulabilité* intervient dans les cas spécifiquement énoncés et ne peut être invoquée que par la partie à laquelle la loi accorde une telle faculté. Ce Code donne ainsi pouvoir à une seule partie d'anéantir le contrat dans deux cas principaux que sont l'*erreur* (art. 151) et la *violence* (art. 152). En tout état de cause, il ressort que les parties à l'acte ont une prérogative juridique qui leur donne compétence pour dénoncer un contrat vicié par une erreur<sup>25</sup>, un dol<sup>26</sup> ou une violence<sup>27</sup>. Malheureusement, la vulnérabilité de certaines parties au contrat ne leur permet pas toujours de cerner les vices entachant leur contrat.

<sup>23</sup> Article 1131 *nouveau* du Code civil.

<sup>24</sup> Même en cas d'erreur-obstacle : Cass. 3<sup>e</sup> civ., 26 juin 2013, n° 12-20934.

<sup>25</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 414. V. Erreur. L'*erreur* est définie comme le fait de se tromper qui généralement entache d'un vice de formation l'acte accompli sous l'empire de cette fausse représentation. V. Principes UNIDROIT, art. 3.2.1. L'*erreur* est une fausse croyance relative aux faits ou au droit existant au moment de la conclusion du contrat. Elle est une cause de nullité lorsqu'elle porte sur les qualités essentielles de la prestation, c'est-à-dire celles qui ont été expressément ou tacitement convenues par les parties ; ou sur les qualités essentielles du cocontractant lorsque le contrat a été conclu en considération de la personne (Article 1133 *nouveau* du Code civil français).

<sup>26</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.* p. 924, V° Réticence. La réticence est une « omission volontaire par une personne d'un fait qu'elle a l'obligation de révéler ; dissimulation parfois assimilée à un dol civil, cause de nullité du contrat » ex : fait par l'assuré de ne pas, et ce, de mauvaise foi, déclarer à l'assureur des circonstances relatives au risque qu'il avait l'obligation de déclarer, C. ass., a. L. 113-8. C'est la raison pour laquelle les Principes Unidroit précisent à l'article 3.2.5 que « la nullité du contrat pour cause de dol peut être invoquée par une partie lorsque son engagement a été déterminé par des manœuvres frauduleuses de l'autre partie ».

<sup>27</sup> On parlera de violence lorsqu'une partie s'engage sous la pression d'une contrainte qui lui inspire la crainte d'exposer sa personne, sa fortune ou celles de ses proches à un mal considérable (Art. 1140 *nouveau* Code civil français). La question de la violence a énormément progressé, passant d'une considération « physique » de la violence, à une considération morale et psychologique. On parlera ainsi de violence économique lorsqu'une partie, abusant de l'état de dépendance dans lequel se trouve son cocontractant, obtient de lui un engagement qu'il n'aurait pas souscrit en l'absence d'une telle contrainte et en tire un avantage manifestement excessif. Art. 3.2.6 des Principes UNIDROIT « La nullité du contrat pour cause de contrainte peut être invoquée par une partie lorsque son engagement a été déterminé par les menaces injustifiées de l'autre partie, dont l'imminence et la gravité, eu égard aux circonstances, ne laissent à la première aucune autre issue raisonnable ». La question de la violence économique en tant que vice du consentement, même si elle fait l'objet d'une reconnaissance indiscutable aujourd'hui (Article 1143 *nouveau* du Code civil), elle a pendant longtemps été au cœur de vives discussions. V. C. Nourissat, « La violence économique, vice du consentement : beaucoup de bruit pour rien », *D. aff.* 2000, chron., p. 369 ; S. Szames, « La violence économique, vice du consentement », *LPA*, 22 novembre 2000, n° 233, p. 18 ; D. Edelman, « De la liberté à la violence économique », *D.* 2001, chron., p. 2315 ; G. Loiseau, « L'éloge du vice ou les vertus de la violence économique », *Dr. et patr.* septembre 2002, p. 26 ; B. Montels, « La violence économique, illustration du conflit entre droit commun et droit de la concurrence », *RTD com.* 2002, p. 417. Il s'agit en réalité de l'exploitation illégitime de la situation



Tout comme le consentement, la capacité est une condition subjective de formation du contrat, c'est la raison pour laquelle toute atteinte doit prioritairement être dénoncée par les parties au contrat. L'incapacité est une inaptitude juridique qui, dans les cas déterminés par la loi, empêche une personne d'acquiescer ou d'exercer valablement un droit<sup>28</sup>. Le Code civil reconnaît le statut d'incapable à deux groupes de personnes : les mineurs non émancipés et les majeurs incapables. Aussi, précise-t-il que l'incapacité de contracter est une cause de nullité relative<sup>29</sup>. Cependant, si la dénonciation judiciaire d'un contrat sur un fondement d'incapacité ne pose pas de difficulté majeure, il est plus délicat d'accorder aux parties une prérogative pour anéantir un contrat vicié par l'incapacité d'une partie. L'incapable n'étant pas toujours à même de défendre objectivement ses intérêts. Les dispositions du Code civil applicable au Cameroun ne permettent malheureusement d'apporter un éclaircissement sur la question.

Toutefois, en se référant au Code civil français révisé<sup>30</sup>, on constate qu'aucune restriction n'est faite aux parties sur la constatation amiable de la nullité de leur contrat quelque soient les motifs. Ainsi, pour tout mineur non émancipé, toute personne déclarée légalement incapable sans que dans la stipulation intervienne le sujet préposé à sa représentation ou assistance légale, toute personne qui n'est pas en mesure de comprendre ou de vouloir enfin, toute personne dont les facultés physiques sont altérées au point de ne pouvoir lui permettre d'exprimer sa volonté<sup>31</sup>, l'annulation extrajudiciaire est en principe admise. Dans ces cas précisément, l'incapable a deux possibilités. Lorsqu'il est mineur, il peut demander selon les cas, la rescision<sup>32</sup> ou la nullité. Lorsqu'il est majeur, le Code civil renvoie les parties à certaines dispositions plus spécifiques<sup>33</sup>.

d'autrui et sa perception comme une violence vient du fait qu'elle vise la recherche d'un avantage dans un contrat que normalement la victime n'aurait pas signé.

<sup>28</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, op. cit., V° incapacité.

<sup>29</sup> Article 1147 nouveau du Code civil français.

<sup>30</sup> Art. 425, 435, 465, 494-9 C. civ. et art. 1146 nouveau du Code civil français.

<sup>31</sup> R. Cabrillac, *Droit européen comparé des contrats*, 2<sup>e</sup> éd. Systèmes cours, LGDJ, 2016, n° 87, p.87. Le droit allemand fait de la capacité une condition de validité des actes juridiques (§ 104 et s. BGB). Il distingue ainsi les enfants de moins de sept ans et les malades mentaux qui sont totalement incapables (§ 104 BGB), les mineurs de plus de sept ans et de moins de dix-huit ans qui bénéficient d'une capacité restreinte (art. § 106 BGB), et les majeurs non atteints de troubles mentaux qui sont totalement capables.

<sup>32</sup> Art. 1149 nouveau C. civ. « Les actes courants accomplis par le mineur peuvent être annulés pour simple lésion. Toutefois, la nullité n'est pas encourue lorsque la lésion résulte d'un événement imprévisible ». « La simple déclaration de majorité faite par le mineur ne fait pas obstacle à l'annulation ». « Le mineur ne peut se soustraire aux engagements qu'il a pris dans l'exercice de sa profession ».

<sup>33</sup> Articles 435, 465 et 494-9 sans préjudice des articles 1148, 1151 et 1352-4 du Code civil.



L'incapable est protégé contre ses propres erreurs et imprudences, c'est la raison pour laquelle à certains moments, l'annulation extrajudiciaire sera impropre à poursuivre ce but. Il est donc nécessaire que le constat d'une telle invalidité reste encadré. La solution serait que le législateur sorte l'annulation pour motif d'invalidité de la compétence des parties à l'acte. Dans ce cas, il serait judicieux de faire rentrer les incapacités dans la catégorie des vices pouvant être sanctionnés par une nullité absolue. C'est d'ailleurs le cas des incapacités instituées dans un but de police du commerce juridique<sup>34</sup>, ou encore de l'incapacité du débiteur en redressement judiciaire<sup>35</sup>. Mis à part le cas spécifique des incapacités, la nullité relative touchant à un intérêt particulier, il est permis aux parties à l'acte d'effacer le vice entachant leur contrat grâce au mécanisme de la confirmation. Dans le cas d'une annulation extrajudiciaire, cette technique devient consensuelle par nature et permet aux parties de sauver leur contrat.

La confirmation est une renonciation volontaire à l'exercice d'une action en nullité. Aubry et Rau l'évoquaient déjà en l'analysant comme « *l'acte juridique par lequel une personne fait disparaître les vices dont se trouve entachée une obligation contre laquelle elle eût pu se pourvoir par voie de nullité ou de rescision* »<sup>36</sup>. A la base, la confirmation est vue comme l'abandon d'une action en nullité qui s'effectue par la validation de l'acte juridique invalide, qui ne devient pas valide mais incontestable. Tout contrat annulable peut être guéri par la confirmation<sup>37</sup>.

La question de la confirmation, qui n'a jamais véritablement été étudiée dans le cadre de l'annulation extrajudiciaire y trouve pourtant un terrain fertile. En effet, dans les rapports qu'elle entretient avec la loi, la volonté individuelle peut s'épanouir autrement, notamment lorsque son droit est disponible et que seul l'intérêt particulier est en jeu<sup>38</sup>. C'est ce que relève le nouvel article

<sup>34</sup> F. Zenati-Castaing et T. Revet, *Cours de droit civil, Contrat, Théorie générale – Quasi-contrats*, op. cit., n° 129, p. 238. C'est le cas de l'interdiction faite aux gérants ou associés de SARL de contracter, sous quelque forme que ce soit, des emprunts auprès de la société, de se faire consentir par elle un découvert, en compte courant ou autrement, ainsi que de faire cautionner ou invalider par elle leurs engagements envers les tiers, art. L. 223-21 C. com, Com. 25 avril 2006, n° 05-12734.

<sup>35</sup> F. Zenati-Castaing et T. Revet, *Cours de droit civil, Contrat, Théorie générale – Quasi-contrats*, op. cit., n° 129, p. 238, « *Cette incapacité s'inscrit dans une procédure poursuivant un but d'intérêt public* ».

<sup>36</sup> C. Aubry et C. Rau, *Droit civil français*, t. 1, 7<sup>e</sup> éd. par A. Ponsard et P. Esmein, § 37.

<sup>37</sup> O. Gout, *th. précit*, n° 61, p. 63.

<sup>38</sup> C. Pérès, « Règles impératives et supplétives dans le nouveau droit des contrats », in *Libres propos sur la réforme du droit des contrats. Analyse des principales innovations de l'ordonnance du 10 février 2016*, LexisNexis 2016, p. 13. La confirmation est donc limitée. Elle ne peut être exercée dans les cas d'inexistence. De même, la confirmation d'un acte nul n'est admissible que lorsque la nullité sanctionne la violation d'une règle d'intérêt privé. Les tribunaux n'admettent donc pas la possibilité pour les parties de couvrir une nullité absolue ou une nullité d'ordre public.

1182 du Code civil français<sup>39</sup> qui fait en quelque sorte de l'annulation conventionnelle du contrat une loi supplétive. Concernant spécifiquement le cas de la nullité relative, la partie que la loi protège a la possibilité de sauver son contrat. Dans le cas de la nullité relative, la partie détenant la prérogative d'annulation garde cependant un pouvoir d'appréciation sur la sanction à prononcer. On passe de la « nullité droit », à la « nullité pouvoir »<sup>40</sup> qui reste toutefois atténuée par l'action interrogatoire<sup>41</sup>.

Par ailleurs, cette option sera difficilement admissible lorsque le contrat est entaché d'un vice de nullité absolue.

### **B- Une négociation quasi-absente dans la nullité absolue**

La nullité absolue sanctionne la violation d'une règle d'intérêt général ou l'absence d'un élément essentiel à un acte<sup>42</sup>. Le Code civil français révisé en donne une définition plus spécifique en précisant qu'il y a nullité absolue lorsque la règle violée a pour objet la sauvegarde de l'intérêt général<sup>43</sup>. Si de prime abord son caractère d'ordre public peut laisser croire à une prohibition du recours à un constat extrajudiciaire, en réalité, il n'en est rien<sup>44</sup>.

La nullité constatée par les parties ne vise pas à couvrir un vice, mais plutôt à le déclarer. L'objectif poursuivi par la libéralisation d'autres modes de prononcé de la nullité est une dénonciation spontanée des vices entachant la validité du contrat<sup>45</sup>. Les parties sont donc pleinement compétentes pour dénoncer un acte entaché d'un vice de nullité absolue afin d'éviter que l'une d'entre elles ne revendique un droit sur le fondement d'un acte litigieux<sup>46</sup>. Aux termes

---

<sup>39</sup> Art. 1182 nouveau du C. civ. français « La confirmation est l'acte par lequel celui qui pourrait se prévaloir de la nullité y renonce. Cet acte mentionne l'objet de l'obligation et le vice affectant le contrat. «La confirmation ne peut intervenir qu'après la conclusion du contrat ». «L'exécution volontaire du contrat, en connaissance de la cause de nullité, vaut confirmation. En cas de violence, la confirmation ne peut intervenir qu'après que la violence a cessé ». «La confirmation emporte renonciation aux moyens et exceptions qui pouvaient être opposés, sans préjudice néanmoins des droits des tiers ».

<sup>40</sup> Cette nuance pousse la doctrine à envisager deux autres notions que sont : le disciplinaire « juridictionnel » et le disciplinaire « contractuel », M. Jaouen, *La sanction prononcée par les parties à l'acte*, op. cit., n° 181, p. 182.

<sup>41</sup> Art 1183 nouveau du C. civ. Français, « Une partie peut demander par écrit à celle qui pourrait se prévaloir de la nullité soit de confirmer le contrat soit d'agir en nullité dans un délai de six mois à peine de forclusion. La cause de la nullité doit avoir cessé ».

<sup>42</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, op. cit., V° Nullité.

<sup>43</sup> Article 1179 nouveau du Code civil français.

<sup>44</sup> Sauf quelques exceptions à l'instar des nullités de mariage et des actes d'état civil et tous ceux relatifs à l'état des personnes, O. Gout, *th. précit*, n° 177 ; M. Planiol et G. Ripert, T. 6, par Esmein, n° 296 ; R. Japiot, *th. précit*. p. 488 et 489.

<sup>45</sup> O. Gout, *Le juge et l'annulation du contrat*, *th. préc.*, n°178.

<sup>46</sup> O. Gout, *op.cit.*, n°179.

de l'article 6 du Code civil, on ne peut déroger par des conventions particulières à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

S'il n'est pas admis que les parties transigent ou de passent outre la nullité absolue, rien ne les empêche en revanche de la déclarer. La particularité de cette nullité réside dans le fait que toute personne intéressée est compétente pour la déclencher. C'est à cet effet que dans leur prérogative de sanction, ces dernières se retrouvent avec un double rôle. Elles défendent à la fois leurs propres intérêts en tant que contractants et les intérêts des tiers. On dit alors qu'elles sont placées dans la position « d'une autorité hiérarchique » et servent l'intérêt de la communauté<sup>47</sup>. Annuler pour les parties n'est plus une faculté comme dans la nullité relative, mais plutôt une obligation.

La volonté des parties doit pouvoir défaire ce qu'elle a mal fait. Le droit positif lui en donne d'ailleurs la possibilité dans la majeure partie des cas de nullité. Cependant, il existe des cas spécifiques dans lesquels le juge garde le monopole, puisque la volonté est, dans ces situations, incapable de produire l'effet recherché<sup>48</sup>. Il s'agit notamment des nullités ayant trait aux cas spécifiques du mariage et des actes d'état civil.

La double nature juridique (contractuelle et institutionnelle) du mariage n'est pas sans influence sur les sanctions de l'inobservation de ses conditions de fond et de forme.

La nature institutionnelle du mariage conduit à des restrictions et à des adaptations du droit concernant la sanction de ses conditions de formation<sup>49</sup>. Si l'article 180 du Code civil énonce les conditions spécifiques pouvant déclencher la nullité du mariage<sup>50</sup>, son article 183, abordant la procédure de dénonciation parle spécifiquement « *d'action en nullité* ». Cette précision n'est pas

<sup>47</sup> M. Jaouen, *La sanction prononcée par les parties à l'acte*, op. cit., n° 181, p. 148.

<sup>48</sup> Y. Picod, *Rep. Civ. Dalloz*, V° Nullité, n° 32 ; R. Japiot, *th. préc.* p. 488.

<sup>49</sup> M. Lamarche et J.-J. Lemouland, *Rép. dr. civ. Dalloz*, V° Mariage 3° sanctions de l'inobservation des conditions de formation, n° 1.

<sup>50</sup> Art. 180 C. civ., « *Le mariage qui a été contracté sans le consentement libre des époux, ou de l'un d'eux, ne peut être attaqué que par les époux, ou par celui des deux dont le consentement n'a pas été libre, ou par le ministère public* ».

anodine puisque le mariage avant d'être un contrat est avant tout une institution<sup>51</sup> que seul le juge a le pouvoir d'annuler<sup>52</sup>.

En définitive, par le constat de la nullité, les parties ne créent pas de situation juridique nouvelle. Elles ne font que révéler ce qui existe déjà. Leur mission se limite, exception faite de la confirmation, à un choix unique, celui du mode d'annulation. Page | 176

## **II- UNE JUSTIFICATION TENUE DU CONSENTEMENT DES PARTIES DANS LE CHOIX D'UNE ANNULATION EXTRAJUDICIAIRE**

Au-delà d'un constat qui consiste tout simplement à relever un fait existant, la constatation est une opération intellectuelle qui consiste pour une personne, à relever elle-même l'existence d'un fait ou à caractériser en personne, aussi objectivement que possible, une situation de fait. Il ne s'agit donc pas pour les parties de constater simplement une anomalie dans leur contrat, il faut encore qu'elles puissent ensemble reconnaître et s'accorder pour dire qu'il s'agit d'un vice de formation qui entache leur contrat et qui est par conséquent annulable par voie judiciaire ou extrajudiciaire. Ce n'est qu'après cette opération de constatation que les parties peuvent librement donner leur consentement sur la procédure à adopter pour anéantir leur contrat.

La protection du consentement est indispensable pour aboutir à un anéantissement fiable et efficace du contrat. Le consentement doit être protégé contre les vices qui pourraient l'entacher<sup>53</sup>. A cet effet, de nouvelles armes de protection contribuent fortement à la préservation de son intégrité dans la procédure d'annulation. On note en effet le renforcement des exigences de bonne foi, la prise en considération de l'inégalité des parties, notamment dans les contrats

---

<sup>51</sup> De même, la doctrine rappelle que les nullités de mariage ne le sont jamais de plein droit, elles doivent toujours être prononcées par le juge. V. M. Lamarche et J.-J. Lemouland, *Rép. dr. civ. Dalloz*, V° Mariage 3° sanctions de l'inobservation des conditions de formation, n° 115. Les nullités de mariage font ainsi l'objet d'une sorte de prévention pendant laquelle la loi fait apparaître les causes de nullité avant la formation du mariage lui-même. V. M. Lamarche et J.-J. Lemouland, *Rép. dr. civ. Dalloz*, V° Mariage 3° sanctions de l'inobservation des conditions de formation, n° 2. Compte tenu de la gravité de l'acte d'annulation dans ce cas spécifique, certaines prescriptions y sont spécifiquement attachées. C'est la raison pour laquelle la tendance est à la limitation au strict minimum des cas de nullité.

<sup>52</sup> Une différence doit cependant être faite entre le divorce qui intervient au cours du mariage et qui sanctionne si l'on peut dire la « mauvaise exécution du mariage » et l'annulation du mariage qui elle sanctionne un mariage entaché lors de sa formation. La volonté individuelle est réellement présente dans le divorce. Déjà, aux premiers temps de la Révolution, la mise en avant de la liberté individuelle a permis le divorce prononcé unilatéralement. V. Y. Pagnerre, *L'extinction unilatérale des engagements, th. préc.*, n° 482, pp. 526-527. Si cette conception est totalement dépassée, certaines communautés continuent à la pratiquer.

<sup>53</sup> Entendons par vices l'ensemble constitué par le dol, la violence et l'erreur.

structurellement déséquilibrés<sup>54</sup>. Pour pouvoir opérer un choix entre les modes d'annulation, les parties doivent être aptes (A). Cette capacité leur permettra par la suite de pouvoir faire usage de leur droit d'option (B).

### A- L'aptitude à consentir à l'annulation de son propre contrat

Tout contrat, peu importe son objet, conclu par une personne en état d'insanité d'esprit est source d'insécurité juridique. Pour qu'un acte portant sur l'annulation d'un contrat puisse valablement se former, le consentement doit émaner d'une personne ayant la pleine possession de ses facultés mentales. Dans le cas contraire, la convention d'annulation est entachée d'irrégularité et les parties doivent recourir au juge pour prononcer la nullité définitive de leur contrat.

Il ne s'agit pas de laisser aux parties la liberté totale dans l'exercice de l'annulation extrajudiciaire, il faut également s'assurer de la transparence de leur accord. Malgré les restrictions faites à l'égard des incapables, le nouvel article 1148 du Code civil français ouvre une brèche en précisant que « *toute personne incapable de contracter peut néanmoins accomplir seule les actes courants autorisés par la loi ou l'usage, pourvu qu'ils soient conclus à des conditions normales* ». L'annulation consensuelle est-elle un acte courant ? Le doute est permis dans la mesure où l'anéantissement entraîne des effets irréversibles. Il est impératif que le droit positif renforce la protection des incapables dans ce cadre spécifique. Il serait également judicieux d'inclure les consommateurs dans la liste des personnes incapables ou sensibles pour qui l'exercice de la prérogative d'annulation extrajudiciaire représenterait plus un inconvénient qu'un avantage.

De même, l'aptitude des parties à annuler leur contrat par voie extrajudiciaire interpelle également sur la catégorisation ou plus spécifiquement sur l'étendue des contrats disponibles pour la réalisation d'une telle technique. Le législateur français semble circonscrire l'annulation extrajudiciaire du contrat aux « cas les plus simples »<sup>55</sup>. Toutefois, l'enjeu reste de déterminer les

<sup>54</sup> J. Ghestin, G. Loiseau, Y.-M. Serinet, *Traité de droit civil, La formation du contrat*, T1, op. cit. n° 1091, p. 850 ; « Parallèlement aux vices du consentement traditionnels, erreur, dol ou violence, le droit positif s'efforce aujourd'hui de protéger le consentement par des mesures préventives grâce aux techniques de l'ordre public de protection. Celles-ci jouent essentiellement en faveur de certaines catégories de contractants qui sont jugés en état d'infériorité, tels les consommateurs, dans certains contrats, qui sont généralement des contrats d'adhésion » N. Rzepecki, *Droit de la consommation et théorie générale du contrat*, th. Strasbourg, préf. G. Wiederkehr, PUAM, 2002, spéc. n° 573 et s., idem, n° 1092.

<sup>55</sup> Rapport au Président de la République française relatif à l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations NOR : JUSC1522466P, « Deux modes de nullité sont instaurés : la nullité judiciaire et la nullité consensuelle, laquelle consiste à permettre aux parties de constater d'un commun accord la nullité du contrat (article 1178 alinéa 1). Cette faculté permet ainsi d'éviter dans



contrats que l'on qualifierait sans ambages de « simples » dans la pratique contractuelle. S'agit-il de contrats simplement consensuels ne nécessitant pour leur formation que le seul échange des consentements des parties ? Ou peut-on élargir le spectre aux contrats dont l'objet ne dépasse pas un certain montant, ou plus encore des contrats n'impliquant pas la mise en œuvre d'une solennité quelconque ? La doctrine ne semble pas tout à fait fixée sur la question.

La notion de contrats simples n'est pas toujours facile à circonscrire. Ainsi, comme l'indiquait Planiol, « *il faut partir de cette idée que, si l'on veut classer les contrats selon leurs affinités naturelles, à peu près comme on range les animaux dans les vitrines d'un musée, on doit se régler sur les caractères élémentaires, tels que ceux qui servent à distinguer, en histoire naturelle, les vertébrés des mollusques* »<sup>56</sup>. Un contrat simple serait un contrat qui donne naissance, soit à une obligation unique, soit à plusieurs obligations de même type<sup>57</sup>. Pour mieux se situer, on peut également considérer comme simple, tout contrat n'impliquant aucune solennité dans sa formation. Il pourrait ainsi s'agir des contrats de vente entre particuliers ou entre consommateurs et professionnel pour des biens n'ayant pas une valeur marchande au-dessus d'un certain montant à définir. En tout état de cause, les parties doivent, pour consentir à l'annulation extrajudiciaire de leur contrat, être en mesure de définir leur compétence en fonction de la nature de leur contrat. Un tel exercice reste toutefois difficile lorsque les contractants sont confrontés au silence de la loi. Lorsqu'aucun obstacle apparent ne se dresse, les parties bénéficient, lorsqu'elles constatent l'invalidité de leur contrat, d'un droit d'option entre une annulation extrajudiciaire ou judiciaire.

### **B- Le consentement à l'annulation extrajudiciaire entendu comme un droit d'option quant au choix de procédure**

La nullité renvoie à l'idée de justice. La justice, selon Aristote, est une vertu et, comme telle, relève du champ de l'éthique. C'est néanmoins une vertu spécifiquement politique<sup>58</sup> qui nécessite d'être reconnue et organisée par la loi. C'est ce qui rend la justice suprême et coercitive

*les cas les plus simples la saisine d'un juge et il a paru opportun de la consacrer pour des raisons de simplicité et d'efficacité. L'alinéa 2 de l'article 1178 rappelle que le contrat annulé est censé n'avoir jamais existé ».*

<sup>56</sup> Planiol, *Traité de droit civil*, 9<sup>e</sup> éd., T. II, p. 460, n°1352 bis.

<sup>57</sup> [https://ledroitcriminel.fr/la\\_sciences\\_criminelle/articles/classification\\_contrats.htm#note\\_51](https://ledroitcriminel.fr/la_sciences_criminelle/articles/classification_contrats.htm#note_51), consulté le 15 janvier 2023.

<sup>58</sup> O. Cayla et J.-L. Halperin, *Dictionnaire des grandes œuvres juridiques*, Dalloz, 2008, p. 2. Les auteurs font une synthèse de l'ouvrage d'Aristote (384 av. J.-C.- 322 av. J. C.), *Ethique à Nicomaque*, livre V, trad. fr. par Richard Bodéüs, Paris, Garnier-Flammarion, 2004.



car, selon Aristote, en deçà de la cité, dans la sphère des relations privées par exemple, il n'y a pas à proprement parler de justice, mais seulement « *quelque chose qui ressemble à la justice* »<sup>59</sup>. On ne peut malheureusement pas se calquer sur la pensée d'Aristote pour fonder notre idée de justice contractuelle car, au-delà de la loi étatique, la volonté individuelle a un pouvoir normateur et contraignant non négligeable.

Il n'est pas question en étudiant l'annulation extrajudiciaire, de mettre le juge à l'écart de tout conflit pouvant naître du processus de formation du contrat. Il s'agit plutôt de faire un état de la question sur ce phénomène inévitable et incontournable du monde des affaires qu'est la justice privée. En effet, le constat est patent. Il est plus facile aujourd'hui d'admettre que les parties puissent résoudre leur litige d'un commun accord car, a-t-on coutume de dire, la volonté qui a fait le contrat doit être capable de le défaire. Tout litige contractuel n'est pas forcément apaisé par un juge et certaines pratiques observées depuis le droit romain le démontrent à suffisance.

Le consentement désigne la manifestation de volonté de chacune des parties, l'acquiescement qu'elles donnent à l'anéantissement de leur contrat<sup>60</sup>. L'annulation extrajudiciaire requiert l'aptitude à comprendre les vices entachant le contrat et surtout la capacité à s'accorder pour faire un choix. Le consentement est nécessaire et la loi exige non seulement qu'il s'extériorise, mais également qu'il soit présent, libre et éclairé.

Consentir à annuler son contrat c'est donner son accord pour se départir de son engagement et pour libérer son cocontractant du sien. C'est encore accepter de renoncer aux chicanes judiciaires pour anéantir son contrat à l'amiable. Le consentement des parties doit être conforme à l'ordre public et aux bonnes mœurs, c'est la raison pour laquelle la convention d'annulation doit être négociée, formée et exécutée de bonne foi<sup>61</sup>. La volonté est un signe de liberté alors que le consentement marque l'aliénation, le don d'une partie de soi, le renoncement<sup>62</sup>. La liberté est dans le « non », le consentement est dans le « oui »<sup>63</sup>. C'est dans cette logique qu'il est plus facile d'allier la nullité à la volonté, parce qu'annuler c'est prendre ses responsabilités, c'est avoir le

<sup>59</sup> O. Cayla et J.-L. Halperin, *Dictionnaire des grandes œuvres juridiques*, op. cit., p. 3.

<sup>60</sup> F. Terré, P. Simler, Y. Lequette et F. Chénédé, *Droit civil, Les obligations*, 12<sup>e</sup> éd., Dalloz 2018, n°91.

<sup>61</sup> L'article 1104 *nouveau* du Code civil le réaffirme comme principe d'ordre public, « *les contrats doivent être négociés, formés, et exécutés de bonne foi* ».

<sup>62</sup> A. Lalande, Consentement, in *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, coll. Quadrige, PUF, 1991, vol. 1, p. 117. Sur le lien entre la volonté et la puissance, V. Volonté, *ibid.* vol. 2, p. 1217 et s.

<sup>63</sup> M.-A. Frisson-Roche, « Remarques sur la distinction de la volonté et du consentement en droit des contrats », op. cit., n°2.

courage de dire non. Toutefois, pour que l'annulation extrajudiciaire se réalise sans un recours postérieur au juge, les parties doivent donner leur consentement de bonne foi.

L'exigence de la bonne foi dans la négociation, la formation et l'exécution de contrat est désormais accueillie comme un principe d'ordre public dans la plupart des législations<sup>64</sup>. Par exemple, l'ordonnance du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats en France a, dans son article 1104, introduit l'équité à tous les stades de la vie d'un contrat<sup>65</sup>. A la bonne foi s'ajoute naturellement le devoir d'information qui certes, est une obligation précontractuelle, mais peut valablement être adapté à la convention d'annulation qui malgré sa nature extinctive est avant tout contrat. Si le devoir d'information contribue à enrichir la nouvelle *summa divisio* du droit commun des contrats opposant les contrats équilibrés aux contrats déséquilibrés<sup>66</sup>, son application dans la convention d'annulation contribuerait à coup sûr à rendre l'annulation voulue par les parties à l'acte plus crédible.

Le consentement est un accord de volonté en vue de créer des effets de droit<sup>67</sup>. C'est aussi l'aboutissement d'une procédure d'observation et d'investigation plus ou moins longue qui permet finalement à l'individu de trancher. Dans une annulation extrajudiciaire du contrat, les parties ne donnent pas leur consentement dans le but de trancher sur la survie ou l'anéantissement de leur contrat. La nullité est un fait, et les parties ne peuvent en réalité que la constater. Le consentement sert ici d'élément catalyseur dans la mise en œuvre de la nullité constatée, c'est la raison pour laquelle il est important de le protéger contre toute forme de vice qui pourrait entraver le discernement des parties.

### Conclusion

En définitive, consentir à annuler son contrat c'est donner son consentement pour se départir de son engagement et pour libérer son cocontractant du sien. C'est encore accepter de renoncer aux formalités judiciaires pour anéantir son contrat à l'amiable. Mais au-delà, consentir à l'annulation de son c'est apprendre soit à renoncer, soit à rembourser, soit à restituer en rendant

<sup>64</sup> Notamment en droit français, art. 1104 C. civ., « *Les contrats doivent être négociés, formés et exécutés de bonne foi* ».

<sup>65</sup> Les PDEC parlent également de la bonne foi en leur article 2 : 301 (2) « *Toutefois, la partie qui conduit ou rompt des négociations contrairement aux exigences de la bonne foi est responsable du préjudice qu'elle cause à l'autre partie* ».

<sup>66</sup> F. Zenati-Cataing, Th. Revet, *Cours de droit civil des contrats*, op. cit., n° 61.

<sup>67</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, op. cit., V° Consentement.

à chacun le sien selon la maxime *suum cuique tribuere*. Néanmoins, même si les stipulations contractuelles sont librement négociées entre les parties, elles doivent être conformes à l'ordre public et aux bonnes mœurs. L'étude de l'annulation extrajudiciaire doit désormais servir de référence aux parties faisant le choix d'un anéantissement amiable de leur contrat. Sa maîtrise devrait aussi leur permettre de mieux appréhender les contentieux contractuels en évitant le juge dans les cas les plus simples. Pour cela, une analyse approfondie de la place du consentement dans les restitutions consécutives à l'annulation extrajudiciaire est inévitable.



**La protection de l'enfant contre le travail dans le transport routier clandestin***The protection of children against work in clandestine road transport**Par:***BUTOKI KIRINDERA Daniel**

Page | 182

Doctorant en droit privé

Université de Dschang

**Résumé :**

*Le transport routier est l'un des circuits où la criminalité contre les mineurs est un phénomène fréquent. En effet, manifestée différemment, la criminalité prend la forme du transport clandestin. Sous cette forme, les irrégularités de transport constituent un gage aux enlèvements d'enfant avec objectif d'exiger la rançon, de procéder à la prise d'otage des mineurs venant soit de l'école, soit de marché vers des destinations inconnues. Souvent les otages ont été conduits vers les frontières pour attendre de traverser vers d'autres pays et c'est après coup que les faits sont remarqués. Ce transport illicitement réalisé retire certains enfants du chemin de l'école qui choisissent devenir aide-chauffeur avant de parfaire avec leur cursus scolaire secondaire. Pourtant, les législations modernes découragent ces abus de tout genre en encourageant la promotion du droit à l'éducation, au développement de l'enfant et à la non-discrimination. Ce propos analyse la criminalité liée à la présence des mineurs dans le travail de transport clandestin routier qualifié de « clando-criminalité ». En démontrant la fragilité de la protection du fait de la complicité entre les auteurs de cette criminalité et les victimes, ce propos suggère en perspective un renforcement des actions synergiques dans un système de protection de l'enfant où l'État doit intervenir en coordonnateur.*

**Mots clés :** Transport, clandestin, mineur, enfant, protection, droits, droits de l'homme.

**Abstract:**

*Road transport is one of the circuits where crime against minors is a phenomenon. Indeed, manifested differently, crime takes the form of “clandestine transport”. In this form, transport irregularities constitute a pledge for child abduction with the aim of demanding ransom, for the taking of hostages of minors coming either from school or from the market to unknown destinations and often it is after the fact that it is noticed that the hostages were taken to the borders to wait to cross to other countries. This illicit transport takes some children out of school who choose to become a driver’s assistant before completing their secondary school course. However, modern legislation discourages these abuses of all kinds by encouraging the promotion of the right to education, child development and non-discrimination. This paper analyses the crime linked to the presence of minors in illegal road transport work, qualified as “clandestine crime”. By demonstrating the fragility of the protection due to the complicity between the perpetrators of this crime and the victims despite the repression of influence peddling, the paper suggests in perspective a strengthening of synergistic actions in a child protection system. Or the State must intervene as a coordinator.*

Page | 183

**Keywords:** transport, clandestine, minor, child, protection, rights, human rights.

## Introduction

Le transport est une nécessité à l'enrichissement général et à la modernisation du pays dans sa diversité et dans son adaptation aux besoins de ses usagers<sup>1</sup>. Les implications de cette nécessité sont multiples du fait du non-respect de la régulation du transport.<sup>2</sup>

Page | 184

En effet, le transport exercé hors normes est considéré comme clandestin<sup>3</sup>. Il peut aboutir à des concurrences déloyales entre les transporteurs réguliers et ceux irréguliers<sup>4</sup>. D'un cas survenu à Dakar, les taxis urbains ont protesté contre l'anarchie engendrée, selon eux, par la présence des taxis clandestins<sup>5</sup>. À Kaolack, les taxis urbains ont pris prétexte de la concurrence, selon eux illégale, des taxis-mobylettes pour barrer les rues de la ville et les routes d'accès à la capitale du Saloum<sup>6</sup>. Dans ces cas, le mouvement social a traduit l'irritation d'une partie des professionnels contre la concurrence d'autres éléments du secteur qui seraient dans l'illégalité<sup>7</sup>. Suivant les estimations de la police à Yaoundé<sup>8</sup> au Cameroun les clandos ont notablement contribué à la forte croissance des accidents de la route ces dernières années<sup>9</sup>. Cela est dû non seulement aux excès de vitesse, mais aussi au manque de compétence des chauffeurs, dont la majorité, très jeune : sans expérience ou même sans le permis de conduire. En plus de ces abus, une criminalité préjudiciable aux enfants est possible. L'on rappelle que les enlèvements d'enfants, les prises d'otage et l'orientation des mineurs vers les directions inconnues se fait de plus en plus avec la facilitation des clandos. Dans le cadre de l'utilisation des mineurs comme « moto-boys » ou aide chauffeur, les autorités compétentes, les commissariats sont incapables de contrôler ce phénomène dans la

<sup>1</sup>Citant le rapport au Conseil Economique et Social, Jérôme LOMBARD et Olivier NINOT démontrent qu'établi par le directeur de la société SDV (groupe Bolloré) au Sénégal, le passage sur le mode de transport hippomobile montre que la mondialisation des transports ne saurait faire l'impasse sur les moyens de déplacement populaires.

<sup>2</sup>FODOUOP KENGNE, « Les transports « clandestins » autour de Yaoundé » In *Cahiers d'outre-mer*. N° 150 - 38<sup>e</sup> année, Avril-juin, 1985. pp. 175-195

<sup>3</sup>FODOUOP (K.), « Les transports « clandestins » autour de Yaoundé'' In *Cahiers d'outre-mer*. N° 150 - 38<sup>e</sup> année, Avril-juin 1985. pp. 175-195.

<sup>4</sup>RABIATOU (S.), *Stratégies d'entreprises de transport routier interurbain des voyageurs en Afrique de l'Ouest : cas du Niger*. Economies et finances. Université Lumière - Lyon II, 2010, p.15

<sup>5</sup> ASSOGBA (G.), « Territoire de de taxis-motos à Lomé : de la pratique quotidienne à la recomposition des espaces urbains et des liens sociaux », in *Revue de Géographie, économie, société*, n°1 Vol. 14, 2012 pp. 53 - 72

<sup>6</sup> *Ibidem*

<sup>7</sup> Rapport au Conseil Economique et Social, LOMBARD (J.) et NINOT (O.) démontrent qu'établi par le directeur de la société SDV (groupe Bolloré) au Sénégal, le passage sur le mode de transport hippomobile montre que la mondialisation des transports ne saurait faire l'impasse sur les moyens de déplacement populaires.

<sup>8</sup>AHANDA (A.), Les clandos, disponible sur [https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/23781/115019.pdf ? sequence=1](https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/23781/115019.pdf?sequence=1). Consulté le 09 janvier 2023. L'auteur est journaliste au Cameroon Tribune.

<sup>9</sup> *Ibidem*.



ville de Goma en République Démocratique du Congo. Cependant, le réalisme camerounais veut que dans les clandos l'on ait le petit chauffeur<sup>10</sup>.

Dans la réalité juridique, la réglementation camerounaise exige que le véhicule destiné au transport de passagers remplisse un certain nombre de conditions. Les plus importantes : la voiture doit répondre à des spécifications techniques étudiées pour le transport de personnes et une police d'assurance doit spécifier le nombre de passagers autorisés. Le chauffeur doit, quant à lui, être titulaire d'un permis de conduire de type **D** qui autorise le transport en commun. Or, les clandos se sont toujours refusés à respecter cette réglementation, d'où l'irritation des pouvoirs publics qui leur ont livré la guerre : une suite de combats perdus par les officiels à cause du rôle important que remplissent les clandos. Cette importance peut s'illustrer dans la zone périphérique de Yaoundé, une ville de près de 500 000 habitants qui remplit des fonctions politiques et économiques pour une couronne de départements limitrophes. Dans un rayon de 80 kilomètres de la ville, les paysans des villages et les travailleurs des villes moyennes doivent, une fois par semaine au moins, se rendre à Yaoundé pour écouler leurs produits, faire des achats ou suivre une procédure administrative quelconque. Si le clando peut avoir des avantages économiques en servant d'instrument pour l'approvisionnement des villes<sup>11</sup>, il y a lieu de craindre que ce circuit de clandestinité aboutisse à l'exploitation économique et aux types d'abus contre les mineurs<sup>12</sup>.

L'exploitation économique des enfants est un fléau planétaire qui touche de milliers d'enfants. L'indifférence manifeste est une négligence de mauvaise foi face aux formes abusives d'asservissement de la dignité de l'enfant qui compromettent irréversiblement son développement physique, psychologique et intellectuel.

Conformément à la CDE, la loi portant protection de l'enfant, le code du travail congolais révisé en 2016, la protection de tous les enfants et les adolescents contre l'exploitation économique ou sociale est garantie en RDC. Bien que la RDC ne dispose pas de législation spécifique sur la traite des personnes, il existe tout de même des dispositions connexes<sup>13</sup>, relatives au travail et à

<sup>10</sup> Celui-ci est un client de surplus qui a sa place directement au côté du portail du chauffeur. En analysant la place du petit chauffeur, elle est réservée aux enfants et aux adultes petits de corps.

<sup>11</sup> AHANDA (A.), *Op.cit.*, p.1

<sup>12</sup> L'on peut rappeler à ce niveau le transport illicite des enfants à des fins de traite et d'esclavage qui fait partie des six violations graves des droits des enfants. Lire à propos : Bureau du Représentant Spécial du Secrétaire Général Pour Les enfants Et les Conflits Armés, *Document de travail n°1, Les six violations graves commises envers les enfants en temps de conflit armé : Fondements juridiques*, Octobre 2009 (mis à jour en novembre 2013) p. 22.

<sup>13</sup> Tel est le cas du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (2003).

l'exploitation pouvant avoir aussi un effet direct sur la traite des enfants. Il est donc important d'examiner ce cadre législatif pour voir s'il tient compte de la protection de l'enfant. D'où la question de l'effectivité de la lutte contre la traite et l'exploitation des enfants en droit positif congolais et camerounais<sup>14</sup>.

Page | 186

Tous les instruments juridiques de portée internationale adressent l'intérêt supérieur de l'enfant comme fondement de la réponse à toute question relative à l'enfant. Il se définit par la charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, d'un être humain âgé de moins de 18 ans. Les autres textes de portée internationale ou nationale ne s'en sont pas largement écartés même si, il faut le reconnaître, quelques instruments juridiques internationaux ont renvoyé la question au législateur national<sup>15</sup>.

Le droit international du travail ne donne pas une définition précise du travail des enfants. Il établit plutôt, dans des conventions, certains paramètres auxquels doivent se référer les pays dans l'élaboration de leurs législations et pratiques nationales. Ces paramètres font notamment référence à l'âge légal d'admission à l'emploi ou au travail, au type d'emploi autorisé et aux conditions dans lesquelles il est effectué. Dans ce propos, le concept de « travail des enfants » est tiré de la CDE et de la Convention sur les pires formes de travail des enfants en se focalisant sur le sort des enfants receveurs des taxis dans la ville de Goma.

En tant qu'aspect de la « clando-criminalité », l'exploitation économique se définit comme étant toute activité économique effectuée par une personne âgée de moins de 15 ans, quel que soit son statut professionnel (salarié, travailleur autonome, etc.)<sup>16</sup>. Il sied de préciser cependant que certains enfants âgés de 16 ans peuvent exercer le travail mais qui ne doit pas être préjudiciable à leur santé et à leur développement physique, mental, moral. Aussi, ce travail ne doit pas obstruer le social des enfants et compromettre leur éducation comme c'est le cas pour les enfants receveurs dans la ville de Goma<sup>17</sup>. Il n'inclut pas les travaux ménagers réalisés par une personne au domicile de ses parents, sauf lorsqu'ils peuvent être assimilés à une activité économique comme

<sup>14</sup> Convention (no 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, [ci-après convention no 182], disponible : <http://www.ilo.org/ilolex/french/index.htm>, consulté le 20 Novembre 2021 à 13h30'.

<sup>15</sup> GROOTAERT (C.) et KANBUR (R.), « Le travail des enfants : un point de vue économique » *in revue de la littérature économique récente*, 1995, p.134.

<sup>16</sup> TEYSSIE (B.), *La protection de la personne de l'enfant contre ses parents*, Paris, LGDJ, 1984, p.61.

<sup>17</sup> Victime de la théorie anthropologiste, ces mineurs ne savent pas se détacher du risque de cumul de la vie scolaire à la vie économique. BUTOKI KIRINDER (D.), *Basics of child Protection Law in Congolese Law, overview of legal, social and judicial protection*, éd. Scenciascripts, India, 2022, pp. 7-10.

c'est le cas lorsqu'un enfant doit consacrer tout son temps à ces travaux, afin que ses parents puissent occuper un emploi à l'extérieur du foyer<sup>18</sup>.

Les formes de travail hors de la catégorie de « travail des enfants » sont celles dont la participation des enfants ou des adolescents à des activités ne nuit pas à leur santé ou à leur développement physique ou n'entravent pas leur scolarité. Ainsi, les travaux ménagers ou familiaux, exercés dans les entreprises familiales ou en dehors des heures de fréquentation scolaire et pendant les vacances entrent dans cette catégorie. Ce type d'activité contribue au développement des enfants et leur permet d'acquérir certaines compétences<sup>19</sup>. En dehors de ces activités, les enfants se voient victimes de la criminalité liée au transport clandestin dit aussi illicite malgré l'incrimination de trafic d'influence qui l'encadre (**I.**). Cette situation de victime se manifeste aussi dans l'utilisation des enfants comme aide-chauffeur clandestin et dans le transport commun dans certains lieux. (**II.**)

### **I- « LA CLANDO-CRIMINALITE » ENCADREE PAR L'INCRIMINATION DU TRAFIC D'INFLUENCE**

Le fait pour une autorité d'user de sa qualité pour faciliter un service qui ne rentre pas dans sa juridiction est qualifié de trafic d'influence<sup>20</sup>. Il s'agit de la conception française qui est différente de celle congolaise<sup>21</sup>. Si en France la corruption comme le trafic d'influence sont des infractions collectives, tel n'est pas le cas en RDC. Le trafiquant d'influence n'est pas nécessairement une autorité ; c'est quiconque. Ce qui n'est pas le cas pour la corruption où le corrompu doit être nécessairement un fonctionnaire public, au sens large. Le cas peut être d'un maire de la ville qui interdit à la police de protection de l'enfant de contrôler l'utilisation des mineurs dans un chantier de construction pour couler la dalle<sup>22</sup>. Tel est le cas aussi lorsqu'un

<sup>18</sup> MONESTIER (M.), *Les enfants esclaves : L'enfer quotidien de 300 millions d'enfants*, Paris, Cherche midi éditeur, 1998, p.24.

<sup>19</sup> Constitution de l'organisation internationale du travail, Genève, 1998, p.5, disponible sur : <http://www.ilo.org/ilolex/french/constq.htm>, consulté le 16 Novembre 2021 à 15h30'.

<sup>20</sup> Si l'acte à obtenir en contrepartie de l'avantage entre dans les prérogatives de l'agent public, il s'agit du délit de corruption. Si l'acte consiste à user de son influence pour qu'un autre agent prenne une décision (la « personne cible » qui détient le pouvoir de décision et dont la probité n'est pas mise en cause), il s'agit du délit de trafic d'influence (la demande s'exerce donc par l'intermédiaire d'un tiers). L'influence peut être réelle ou supposée ; la contrepartie promise effectivement perçue ou non. Voir Fiche 5. Le trafic d'influence ; Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé en France.

<sup>21</sup> Commentaire donné par le KAKULE KALWAHALI (C.), Professeur de droit pénal en RD Congo lors d'un entretien du 10 janvier 2023 autour des questions de corruption et trafic d'influence.

<sup>22</sup> Témoignage d'un agent de police de l'escadron de police de protection des enfants au Sud-Kivu en République Démocratique du Congo qui a requis l'anonymat.

chauffeur clandestin peut faire recours à un commissaire de police pour solliciter une faveur de circulation moins contrôlée lorsqu'il fait face à la police de circulation routière<sup>23</sup>. Il en est ainsi, en cas de corruption, des agents de la division de l'emploi qui, en menant des enquêtes sur le taux d'utilisation des enfants dans le proxénétisme en ville de BUTEMBO<sup>24</sup>, se retrouve contrecarré d'entrer dans certains Q.G<sup>25</sup> car les propriétaires sont en délit « *de fratrie criminelle*<sup>26</sup> » avec certains de leur supérieur hiérarchique. La présence du trafic d'influence dans le transport routier pouvant conduire à la criminalité liée au transport clandestin « *la clando-criminalité* » constitue une base de la protection des enfants (A.) surtout qu'il est acté l'échec des poursuites contre les trafiquants d'influence. (B.)

#### A- « *La clando-criminalité* » comme fondement de la protection du mineur contre le trafic d'influence en droit du transport

Les pratiques relatives aux trafics d'influence sont dangereuses à la lutte contre le travail des enfants. Parmi les dangers que ces pratiques entretiennent, dans le domaine du transport routier, l'on assiste à la perte de contrôle des véhicules en situation irrégulière dans la circulation. Les mineurs ont plusieurs fois été victime de kidnapping dans le milieu urbain vers des destinations inconnues du fait du transport clandestin faiblement contrôlé. Ces mineurs ont été transportés dans des véhicules moins contrôlés et qui sont dans le secteur du transport que l'on peut qualifier d'informel. La caractéristique de ce secteur se qualifie, au Cameroun, en : « ''Clandos'' »<sup>27</sup>. Il existe une catégorie de véhicules de transport en commun qu'on appelle « clandos », abréviation populaire du terme clandestin. Ce sont des véhicules dont les propriétaires n'ont pas d'autorisation de faire le transport en commun, et qui le font « clandestinement » au su et au vu de tout le monde.

La raison de ce paradoxe est que ces véhicules, pour la plupart des cas, desservent les quartiers périphériques de la ville que les taxis réguliers ne veulent pas fréquenter à cause du

<sup>23</sup> Dans plusieurs cas, les voitures clandestines sont au Nord-Kivu une propriété simulée de généraux d'armée.

<sup>24</sup> En République Démocratique du Congo, 3 agents divisionnaires de l'emploi, ayant requis l'anonymat, renseignent que les implications illicites de certaines grandes autorités de la place à BUTEMBO nous exposent aux présents, dons et promesses qui ne facilitent pas de bien mener les enquêtes contre l'exploitation de la sexualité des mineurs.

<sup>25</sup> Quartiers Généraux, pour signifier les maisons de proxénétisme en Ville de BUTEMBO au Nord-Kivu.

<sup>26</sup> Si la notion n'est pas encore connue, il convient de nous l'approprier, la fratrie criminelle se conçoit ici comme étant un regroupement de personnes dont les affinités visent l'exploitation d'une activité criminelle. Les membres du regroupement n'ont pas de parenté établie entre eux, mais n'ont qu'un intérêt commun : l'exploitation d'une activité criminelle comme le trafic des drogues.

<sup>27</sup> TITI NWEL (P.), *De la corruption au Cameroun*, Etude Réalisée par GERDDES Cameroun et Publiée par FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, Juin 1999, pp. 86-87.

mauvais état des routes.<sup>28</sup> Les « clandos » rendent ainsi un service appréciable aux populations qu'ils transportent dans des conditions, fortes peu confortables ; en effet, n'ayant que ce seul moyen de déplacement, les populations acceptent la contrainte d'entrer à six, sept ou huit dans des voitures branlantes de cinq places. Voitures qui parfois n'ont pas d'assurance valable. Car, à cause de leur prétendu rôle social, les « clandos » se mettent de plein gré hors du cadre réglementaire. Sur 10 chauffeurs de «clandos» interrogés, aucun n'avait de carte bleue, de licence de transport routier, de carte de stationnement, d'assurance automobile, de patente, de certificat de visite technique ; 5 d'entre eux avaient la carte grise, 7 possédaient le permis de conduire, 8 avaient acheté la vignette<sup>29</sup>.

Pourtant, le trafic d'influence est encadré dans les codes pénaux de deux pays objet de cette étude. Au chapitre de la corruption, le trafic d'influence est analysé dans le code pénal camerounais comme un acte consistant à entraîner ou à pousser une autorité publique par menace, promesses, à obtenir d'elle un avantage quelconque. Il peut s'agir d'un fonctionnaire. Et la peine est de 2 à 10 ans d'emprisonnement et une amende de 200.000 à 1.000.000 de francs<sup>30</sup>. Des deux alinéas de l'article 161 l'on perçoit qu' : « Est puni des peines de l'article 160 celui qui par voie de fait, menaces, dons ou promesses, corrompt une personne ayant une influence réelle ou supposé pour obtenir de l'autorité publique un avantage quelconque.» ; « Est puni des mêmes peines, le fonctionnaire qui, pour lui-même ou pour autrui, sollicite, agréé ou reçoit des offres, promesses ou dons pour obtenir un avantage quelconque accordé par l'autorité publique ou par un organisme placé sous contrôle de l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de conventions conclues avec l'autorité publique ou un organisme placé sous le contrôle de l'autorité publique, abusant ainsi de l'influence réelle ou supposée que lui donne sa qualité ou son mandat.».

Dans la législation congolaise, spécialement, l'article 150 e prévoit : « Toute personne qui a agréé des promesses ou accepté des dons pour user de son influence réelle ou supposée afin de faire ou de tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emploi ou des valeurs quelconques accordées par l'autorité publique ou encore de faire ou de tenter de faire gagner des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités

---

<sup>28</sup>*Ibidem*

<sup>29</sup> TITI NWEL (P.), *Op.cit.*, pp. 86-87.

<sup>30</sup> Article 161 du Code Pénal : Trafic d'influence.

ou d'accords conclus soit avec l'Etat, soit avec une société étatique, parastatale ou d'économie mixte ou, de façon générale, de faire ou de tenter de faire obtenir une décision favorable d'une autorité de l'Etat ou d'une société étatique, parastatale ou d'économie mixte, sera punie d'une servitude pénale de six mois à trois ans et d'une amende de dix mille zaires ou d'une de ces peines seulement. ». En droit congolais, seul la personne qui agrée et non bénéficiaire des avantages à obtenir un service public est punie ! En droit camerounais le terme utilisé est la corruption de la personne influente ou supposée telle !

### **B- L'échec des services des poursuites, un risque majeur de la « clando-criminalité » contre le mineur**

Les mineurs sont victimes de la « clando-criminalité » de plusieurs manières. Nul n'ignore le risque de trafic d'êtres humains, de la traite et de l'esclave, des enlèvements d'enfants comme étant les risques d'abus auxquels ces mineurs peuvent être exposés.

Dans le domaine de transport, en effet, l'absence de contrôle des véhicules est justifiée par la complicité des agents de force de l'ordre. Selon une étude, des normes établies en matière de transport routier et urbain, sont effectivement postés sur les axes routiers. Comment opèrent-ils les contrôles ? Lisons ce qu'en disent les chauffeurs « clandos » : « Les policiers nous connaissent. Nous sommes les clandos, alors quand ils nous voient, ils n'ont plus besoin de faire le contrôle. Nous n'avons pas le droit d'effectuer le transport en commun des populations. Nous n'avons pas l'autorisation, au lieu de régulariser notre situation, nous préférons être « clandestins ». - « La police aujourd'hui ne contrôle plus ni la voiture, ni le chauffeur. Elle ne cherche pas à savoir si la voiture est volée ou non. Tout à l'heure, vous allez voir, on va m'arrêter. Je vais laisser le dossier du véhicule dans la voiture et je vais sortir avec 300 FCFA. Ensuite on repartira sans problèmes. Il arrive qu'on donne un peu plus de 300 FCFA quand il décide de faire un contrôle normal ».

En ce qui concerne la police, il n'y a rien à raconter que les gens ignorent. Pour travailler, nous sommes obligés de payer le péage qui est de 300 FCFA ou de 500 FCFA avec les routiers (les policiers en moto) ... Certains policiers disent : « quand on vous siffle, vous venez nous donner le dossier pour quoi faire ? Est-ce avec cela qu'on achète la bière ? ». - « Si tu ne donnes pas 300 FCFA en route, on te mettra en fourrière où tu vas aller donner 6.000 FCFA. Celui qui te met en fourrière va garder le dossier et arrivé au commissariat, il sera introuvable. Tu seras trimbalé



ici et là et enfin, quand on te remettra la voiture, tu auras perdu du temps et de l'argent, 300 FCFA est le prix du débarras. Tu ne peux aller te plaindre chez personne.

Devant le commissaire, tu n'as pas raison puisque c'est lui qui envoie ses agents en route. » Il a été établi qu'un chauffeur clandestin donne aux forces de l'ordre un minimum de 1500 FCFA par jour, pour le « droit de circuler ». Cela fait pour les dix chauffeurs clandos de la ligne Texaco-Mokolo/Oyom-Abang/Nkolbisson une somme de 5.400.000 FCFA par an. Si l'on y ajoute l'apport de quatre autres lignes du genre (Mvog-Mbi/Nkomo, Mvog-Mbi/Mvan, Poste Centrale/Mendong, Marché Essos/Mimboman, dans l'hypothèse de 10 chauffeurs par ligne. On atteint la somme de 27 millions de FCFA que les clandos de Yaoundé remettent aux forces de l'ordre par an. Ces chiffres ne tiennent compte ni des « clandos » qui circulent à l'intérieur de la ville, ni des taxis réguliers et autres automobilistes qui tombent dans les mêmes mailles des forces de l'ordre.

Comment espérer que les poursuites judiciaires de la corruption et ses formes soient effectives dans un système où les agents de l'ordre public sont devenus un des éléments qui encadrent les atteintes à l'ordre public. Ce phénomène n'est pas que perceptible au Cameroun. En République Démocratique du Congo, l'on peut remarquer une destruction de l'Etat traduite par la corruption qui commence au Sommet de l'Etat. Comment attendre une justice dans un pays où les mineurs sont exploités dans les activités sur les ressources naturelles au travers d'un cadre mafieux partant du sommet de l'Etat.

## **II-L'ACTIVITE DE RECEVEUR (MOTO BOYS) UN MIROIR DE LA « CLANDO-CRIMINALITE »**

Les systèmes universels et régionaux de protection des droits de la personne que nous connaissons aujourd'hui ont été élaborés à la suite d'aberrations commises par « *cet être conscient qu'est l'homme* ». À la fin de la deuxième guerre mondiale, la création d'un nouvel ordre mondial assurant le respect des droits de la personne s'imposait. En juin 1945, à la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, l'Organisation des Nations Unies est créée<sup>31</sup>.

Un corpus juridique international a été élaboré au gré des nécessités ; d'une part, afin de réglementer des problèmes particuliers, dont les crimes de guerre, de génocide et les crimes contre l'humanité et, d'autre part, afin de protéger les droits de certains groupes tels que les minorités

---

<sup>31</sup> Constitution de l'Organisation internationale du Travail, *Op. Cit*, p.6.

ethniques et les femmes. Les enfants ont également été reconnus comme étant l'un de ces groupes dont les droits devaient être protégés. La communauté internationale a cependant mis un temps considérable à mettre en place un véritable système de sauvegarde des droits de l'enfant. Ce système fait encore face à certains cas particuliers comme celui des enfants mineurs receveurs ou moto-boys et/ou encore aide-chauffeur dans certains lieux (A.) et oriente vers la nécessité de la reconnaissance première des droits de ces enfants. (B.).

#### A- Un cas particulier des mineurs receveurs dans les taxis en ville de Goma oriente...

L'arrêté ministériel N° 12/CAB.MIN/TPSI/045 /08 du 08 août 2008 fixant les conditions de travail des enfants à son article premier stipule « *Il est interdit à tout employeur, personne physique ou morale d'occuper des enfants à des travaux excédant leurs forces, les exposant à des risques professionnels élevés, ou qui par leur nature ou par les conditions dans lesquelles ils sont effectués, sont susceptibles de blesser leur moralité*<sup>32</sup> ».

Plusieurs causes de l'exploitation économique des enfants profilent la ville de Goma. Les causes de l'enfance exploitée se trouvent dans des réalités complexes et souvent à la croisée des chemins : pauvreté et endettement, guerres et catastrophes naturelles, recherche effrénée du meilleur profit et main d'œuvre bon marché, systèmes éducatifs insuffisants. C'est à la lumière de cet arrêté, qui n'est pas malheureusement pas d'application, que nous allons essayer d'analyser d'abord les causes d'exploitation économique des enfants dans la ville de Goma, ensuite les conséquences de cette exploitation.

Des facteurs d'exploitation économique<sup>33</sup> la pauvreté est le premier qui explique l'utilisation des enfants. Le cas fréquent dans la ville de Goma est la présence des enfants receveurs des taxis qui font le transport en ville. Cette situation se justifie le plus souvent par l'urgence de la survie des familles. La pauvreté ne diminue pas, elle augmente de partout dans le pays. Aujourd'hui, dans le monde, 40 % de la population mondiale vit avec moins de 2 \$ par jour et 880 millions de personnes souffrent de la faim (chiffres PNUD)<sup>34</sup>. Dans les 20 pays les plus riches du

<sup>33</sup> L'exploitation économique est le miroir de la dimension économique du travail forcé. La pauvreté oblige, force les mineurs à interroger profits et pauvreté. BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Profits et pauvreté : la dimension économique du travail forcé*, BIT, Genève 22, Suisse, pp. 1-8.

<sup>34</sup> PNUD, Les statistiques de l'exploitation des mineurs après la période des hostilités à l'est de la RDC, disponible sur <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/33024/1/23584.pdf>, consulté le 18 Novembre 2021 à 10h00'.

monde, le Bureau International du Travail rappelle que 10 % de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté. L'absence ou l'insuffisance des revenus parentaux est aussi une cause du travail forcé des enfants. Dans un contexte de crise économique, de chômage et aussi de croissance démographique mondiale, tous les facteurs sont réunis pour que des millions de personnes ne trouvent pas de travail fixe, ont recours au secteur informel et fassent travailler leurs enfants pour apporter un complément de revenu nécessaire au foyer<sup>35</sup>. Les statistiques de la ville de Goma sont plus médiocres, vu la guerre, manque d'éducation, les enfants qui vivent dans les rues pour cause d'abandon, sont exposés à l'exploitation économique dans le secteur de transport. Malgré les législations officielles qui interdisent le travail des enfants, les Etats eux-mêmes s'accommodent parfois de cette réalité économique.

Il existe des attraits spécifiques de la main d'œuvre enfantine dans une économie mondialisée. Pourquoi employer un enfant plus qu'un adulte ? La plupart des employeurs ne sont pas à court d'arguments pour justifier cette préférence. En réalité, les motivations sont d'un autre ordre. A quelques exceptions près, la plupart des travaux effectués par les enfants pourraient être donnés à des adultes mais ce qui motive l'employeur, c'est la malléabilité infantile et le faible coût de cette main d'œuvre. Pour être compétitives et gagner des parts de marché, nombreux propriétaires des taxis dans la ville de Goma en République Démocratique du Congo utilisent les enfants car leurs charges sont minimales contrairement aux adultes. La question peut se résoudre autrement dans d'autres pays où la main d'œuvre est très bon marché et où la réglementation du travail est contraignante.

La question du travail des enfants doit donc être appréhendée dans le cadre pratique, l'enfant étant devenu l'un des maillons importants de la chaîne de production au niveau de la RDC mais aussi dans la ville de Goma en particulier. Il est considéré comme un atout incontournable du système de travail. Nous estimons que par la mise en place de règles économiques mondiales fondées sur le respect des droits fondamentaux au travail des mineurs pourrait mettre un terme à cette situation d' « enfant travailleur dans des taxis bus dans la ville de Goma », contraire à la

---

<sup>35</sup> TANIA (C.), L'exploitation économique des enfants à l'ère de la mondialisation: défis, normes et solutions du droit international Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de maîtrise avec mémoire en droit pour l'obtention du grade de maître en droit, p.64, consulté sur <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/33024/1/23584.pdf> consulté le 18 Novembre 2021 à 10h30'.

dignité et aux droits des enfants mais aussi à son épanouissement<sup>36</sup>. Ces enfants ne savent dissocier le travail qu'ils exercent et l'instruction à rechercher par la jouissance du droit à l'éducation.

Le travail des enfants est étroitement corrélé à leur possibilité de suivre une scolarité. En effet, si la famille est trop pauvre pour payer la scolarité des enfants, et que ses besoins essentiels ne sont pas couverts, elle n'aura pas d'autre choix que d'envoyer ses enfants travaillés. Or, un enfant installé dans une activité professionnelle à temps plein n'a le temps d'étudier comme c'est le cas pour l'activité des receveurs qui travaillent durant toute la journée, voire la moitié de la nuit<sup>37</sup>. Selon les statistiques de l'UNESCO, actuellement, 75 millions d'enfants dans le monde sont privés de scolarité primaire (Unesco), un chiffre important mais qui tend à diminuer ces dernières années (ils étaient 103 millions en 1999), cette statistique cadre également avec l'exploitation des enfants au travail des receveurs dans ville de Goma. Ce sont pour la plupart des enfants qui ont commencé à travailler en très bas âge. Les chiffres sont plus inquiétants en ce qui concerne l'enseignement secondaire que seuls 46 % des garçons dans le monde et 43 % des filles peuvent suivre. En Afrique subsaharienne, seul un enfant sur 5 suit une scolarité au niveau secondaire<sup>38</sup>.

Pour tous ces enfants privés de scolarité, le droit à l'éducation apparaît bien abstrait. Ayant à charge de ramener un salaire pour nourrir leur famille, il leur est impossible de suivre une scolarité. La priorité du Bureau International du Travail BIT est donc d'assurer un travail décent aux adultes afin que les enfants ne soient plus obligés de travailler pour la survie familiale et soient scolarisés. Dans le cadre de la ville de Goma, on constate que les enfants sont victimes de la pauvreté de leurs parents, du gouvernement qui ne prend pas en charge l'obligation de la gratuité de l'école qui est constitutionnellement garantie<sup>39</sup>.

Le travail des receveurs dans les taxis voitures et taxi bus frise la violation du droit à la santé des mineurs. Les accidents dont les enfants receveurs peuvent être victimes dans la ville de Goma sont de nature à les exposer contre la traite et l'esclavage. Les accidents de circulations sont

---

<sup>36</sup>*Ibidem*.

<sup>37</sup> Le travail de nuit fait l'objet déjà d'une interdiction dans les textes nationaux que dans ceux internationaux.

<sup>38</sup> TANIA (C.), L'exploitation économique des enfants à l'ère de la mondialisation: défis, normes et solutions du droit international Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de maîtrise avec mémoire en droit pour l'obtention du grade de maître en droit, p.105, consulté sur <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/33024/1/23584.pdf> consulté le 18 Novembre 2021 à 10h30'.

<sup>39</sup> Cependant, il convient de nuancer un peu dès lors que le régime de Félix considère avoir décréter la gratuité depuis trois ans !

les premiers risques dont les enfants receveurs sont victimes, vu la situation ou la façon dont ils exercent ce travail. On peut également noter que suite à ce travail ces enfants deviennent toxicomanes.

### **B- ...Vers la reconnaissance première des droits de l'enfant**

Le 26 septembre 1924, l'Assemblée générale de la Société des Nations adopte la Déclaration de Genève<sup>40</sup>. Considérée comme le premier instrument international consacré à l'enfant, ses principes se concentrent sur les besoins fondamentaux et le bien-être de celui-ci. La Déclaration de Genève considère l'enfant comme un « *destinataire de protection* » plutôt que comme un « *titulaire de droits spécifiques* ». L'enfant est dépendant de ses parents, sans autonomie<sup>41</sup>. Ainsi, la Déclaration se borne à énoncer le devoir des parents de nourrir, soigner et encourager leurs enfants. Elle est néanmoins le premier instrument international à énoncer le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation en disposant que « l'enfant doit bénéficier d'une préparation qui le mette en mesure, le moment venu, de gagner sa vie et doit être protégé contre toute exploitation »<sup>42</sup>.

Le 10 décembre 1948, plus de trois ans après la fin de la deuxième guerre mondiale, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte la Déclaration universelle des droits de l'homme. Reconnue comme l'une des premières grandes réalisations de l'ONU, la Déclaration universelle constitue un véritable code moral<sup>43</sup>.

En dépit de son caractère non contraignant, la Déclaration universelle est sans contestation applicable aux enfants<sup>44</sup>. À l'instar de la Déclaration de Genève, deux points de l'article 16 de la Déclaration universelle portant précisément sur les enfants se réfèrent à leur besoin de protection et à leur manque d'autonomie.

La communauté internationale mettra plus de trente ans à élaborer un texte entièrement consacré aux droits de l'enfant. En 1959, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte, à

---

<sup>40</sup> VERHELLEN (E.), *Convention on the Rights of the Child*, Belgium, Gent, 2000 p.193.

<sup>41</sup> TEYSSIE (B.), *Op. Cit.*, p.243.

<sup>42</sup> *Ibidem*

<sup>43</sup> EYSSIE (B. T.), *Op. Cit.*, p.243.

<sup>44</sup> LAVALLÉE (C.), « La Convention internationale relative aux droits de l'enfant et son application au Canada, » in *R.I.D.C*, numéro 605, 1996, p.609.

l'unanimité, la Déclaration universelle des droits de l'enfant. Cette déclaration énonce dix grands principes fondamentaux, tel le développement sain et normal de l'enfant<sup>45</sup>.

Tout comme la Déclaration de Genève, la Déclaration des droits de l'enfant dispose, à son principe 9, que « l'enfant doit être protégé contre toute forme de négligence, de cruauté et d'exploitation et ne doit pas être soumis à la traite, sous quelque forme que ce soit ». Ce principe est cependant plus explicite que dans la Déclaration de Genève, car il est également énoncé « qu'un enfant ne doit pas être admis à l'emploi avant d'avoir atteint un âge minimum approprié ... ». Le principe 9 énonce également qu'un enfant ne doit en aucun cas être astreint ou autorisé à prendre une occupation ou un emploi qui nuise à sa santé ou à son éducation ou qui entrave son développement physique, mental ou moral<sup>46</sup>»

Nous pouvons par ailleurs affirmer que la rédaction de la Déclaration des droits de l'enfant a été influencée par celle de la Déclaration universelle. Ainsi, l'énonciation, au principe premier de la Déclaration des droits de l'enfant, de la règle selon laquelle l'enfant doit jouir des droits « sans exception aucune et sans distinction ou discrimination fondées » notamment sur la race, la couleur, le sexe ou l'origine nationale, rappelle l'article 2 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme.

La RDC faisant partie à toutes ces conventions, elle a mis en place une loi de 2009 pour mettre en place et accueillir cette loi et renforcé les mesures protectrices de l'enfant mais la matérialité de ces conventions, c'est pourquoi on constate encore les enfants de moins de 15 ans qui travaillent mais aussi ceux de 16 ans qui exercent les travaux lourds par exemple receveurs des taxis dans la ville de Goma. Ce travail n'étant pas lourd, il expose les enfants à un travail qui dépasse la durée légale.

L'exploitation des enfants peut prendre différentes formes et elle existe depuis plusieurs siècles. La Déclaration de Genève et la Déclaration des droits de l'enfant ont été les premiers textes internationaux à interdire l'exploitation des enfants. Par la suite, le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a également interdit l'exploitation économique et sociale des

---

<sup>45</sup> TORRELLI (M.), *La protection internationale des droits de l'enfant, travaux du Centre d'étude et de recherche de droit international et de relations internationales de l'Académie de droit international*, PARIS, PUF, 1983, p.22.

<sup>46</sup>TORRELLI (M.), *Op.cit.*, p.23.



enfants. Pour sa part, la Convention relative aux droits de l'enfant prévoit le droit de l'enfant d'être protégé contre diverses formes d'exploitation<sup>47</sup>.

Dans le schème d'idée, l'on rappelle que l'article 32, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose qu'il a le droit « [...] d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social ». Le paragraphe 2 de l'article 32 prévoit que les États parties doivent prendre des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives afin d'assurer l'application de cette disposition. Plus particulièrement, les États parties doivent fixer un âge minimum ou des âges minima d'admission à l'emploi ; prévoir une réglementation appropriée des horaires de travail ainsi que des conditions d'emploi ; et prévoir des peines ou autres sanctions appropriées pour assurer l'application effective de cette disposition.

L'article 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant reprend notamment le principe énoncé à l'article 3 de la convention n°138 et à l'article 3 d) de la convention n° 182, à savoir l'interdiction de soumettre les enfants à des travaux dangereux. Considérant que l'article 1 de la Convention définit l'enfant comme tout être humain âgé de moins de 18 ans, l'âge minimum d'admission aux travaux dangereux est, aux termes de la Convention, implicitement de 18 ans. Pour les autres types de travaux, la Convention interdit seulement l'exploitation économique, sans fixer d'âge minimum d'admission à l'emploi. Le paragraphe 2 de l'article 32 impose en effet aux États parties à la convention de fixer un tel âge, sans toutefois le préciser. Cette disposition reprend en quelque sorte les principes énoncés dans la Déclaration relative aux droits de l'enfant et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>48</sup>.

La question du travail des enfants et celle de l'éducation sont étroitement liées. D'ailleurs, l'article 32, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que l'enfant a le droit d'être protégé contre tout travail « [...] susceptible de compromettre son éducation [...] ». Il est également important de mentionner qu'en vertu de l'article 28 de la Convention, le droit à l'éducation est garanti aux enfants. Cette disposition impose en outre aux États parties de prendre

---

<sup>47</sup>SARDENBERG (M.), « La Convention sur les Droits de l'Enfant : Un défi pour tous les Etats et pour tous les Adultes », Genève, 1999, p.2.

<sup>48</sup>SARDENBERG (M.), *Op.cit.* p. 2.

«[...] des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire [...]»<sup>49</sup>.

Il sied alors de signaler que la RDC fait partie des toutes ces conventions mais il y a aussi les textes nationaux qui protègent également l'enfant contre l'exploitation économique, on peut noter l'article 57 et suivant de la loi n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant qui dispose : *« L'enfant a droit à la protection contre toute forme d'exploitation et de violences. Les parents ont le devoir de veiller à ce que la discipline familiale soit administrée de telle sorte que l'enfant soit traité avec humanité. L'Etat veille à ce que la discipline soit, dans les établissements scolaires, les institutions de garde privées agréées et publiques, administrée de telle manière que l'enfant soit traité avec humanité »*<sup>50</sup>.

L'article 3 de la loi portant code du travail qui interdit aussi les pires formes de travail des enfants. Malgré tous ces textes, les enfants de la RDC et surtout ceux de la ville de Goma sont victimes de l'exploitation économique comme on le constate dans le cadre de transport en ville où les enfants sont victimes de cette exploitation en devenant des receveurs des taxis.

### Conclusion

Le travail des enfants comme receveur des taxis bus est le reflet de la « clando-criminalité » dont la lutte est en concevoir en perspective. La répression doit encore faire ses preuves. D'un point de vue de la poursuite, les dénonciations sont rares du fait de la complicité entre non seulement les passagers et les chauffeurs, mais aussi entre les chauffeurs et les agents de protection de la circulation routière. S'il est impossible de résoudre cette équation aujourd'hui, il est souhaitable d'en saisir la solution en perspective.

En 2019, les pays membre de la CDE en partenariat avec BIT prônaient l'élimination du travail des enfants pour 2021<sup>51</sup>. L'objectif de 2021 était de sommer les gouvernements à encourager les actions législatives et pratiques visant à éradiquer le travail infantile et d'atteindre les Objectifs de développement durable des Nations-Unies<sup>52</sup>. La RDC étant membres de la CDE,

<sup>49</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adoptée le 16 décembre 1966, A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 no 47, entrée en vigueur le 3 mars 1976 [ci-après Pacte relatif aux droits civils et politiques]. En date du 16 avril 2005, 154 États étaient partis au Pacte. Source : <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/4.htm> consulté le 12 Novembre 2021 à 13h45'.

<sup>50</sup>*Ibidem*

<sup>51</sup> THEVENON & EDMONDS, 2019, mesure de lutte contre le travail des enfants, p.11, disponible sur <https://www.unicef.fr/dossier/exploitation-et-travail-des-enfants>, consulté le 10 novembre 2021 à 9h30'.

<sup>52</sup>CDE, 2021

cet objectif devait toucher notre ville dans l'objectif de faire en sorte que tous les enfants qui sont travailleurs dans les taxis bus rentrent à l'école et qu'ils abandonnent cette pratique.

Bien que des progrès mondiaux aient été réalisés afin de réduire le travail infantile, l'objectif noble d'éliminer cette pratique pour 2025 reste insatisfaite. La réponse à ce problème persistant doit être unifiée et soutenue par une législation recevable. En particulier, les conditions d'âge minimum légal de travail et leur application sont une composante fondamentale pour contrer le travail infantile<sup>53</sup>. Au-delà des structures légales et réglementaires, les gouvernements et la société civile doivent travailler à élaborer et implémenter des politiques qui fournissent aux familles et aux enfants des alternatives de subsistance, en les éloignant des pièges du travail infantile. Ces initiatives doivent assurer que les enfants sont au cœur des processus de prises de décision, et que n'importe quelles interventions utiles sont accessibles aux enfants eux-mêmes.

La situation des enfants dans la ville de Goma est déplorable, on constate un délaissement de la part des autorités compétente en ce qui concerne la scolarité, la protection des enfants contre les pires formes de travail notamment la pratique des enfants-receveurs (communément appelé ATALAKU). La RDC étant membre de la CDE qui contient beaucoup de dispositions qui protègent l'enfant contre son exploitation. Malgré cette panoplie des conventions que la RDC a ratifiée et la loi de 2009 qui protège l'enfant, on constate une certaine négligence de la part des autorités qui devrait rendre toutes ces règles applicables mais les enfants sont toujours victimes de l'exploitation dans le secteur de receveurs mais aussi dans plusieurs autres domaines.

Du point de vue juridique la perspective serait basée sur les mesures d'applicabilité des toutes ces conventions pour protéger les enfants contre la pratique de receveurs qui constitue une grave entrave au développement de l'enfant. Mais aussi la vulgarisation de la loi portant protection de l'enfant, par tout moyen possible (média, affichage des calicots, impression et distribution des dépliants). Renforcer l'action du tribunal pour enfants et de la PSPFE en cas de plainte déposée par un tiers. Le gouvernement, ainsi que le législateur, y compris l'organe de la loi devraient renforcer les mesures coercitives contre les employeurs des enfants enfin de profiter de leurs services.

Du point de vue sociopolitique, il sied aussi de souligner que le public qui est un très grand consommateur des taxis bus, de la ville de Goma est un instrument de lutte contre le travail des

---

<sup>53</sup>THEVENON & EDMONDS, *op.cit.* v° note 46.

enfants. Celui-ci devrait se conscientiser en rejetant toute offre des taxis qui utilise des enfants comme receveurs. Le gouvernement devrait, avec l'appui des organisations non gouvernementale telles que l'UNICEF, Save of Children, etc...promouvoir les actions du parlement d'enfants dans la lutte contre cette pratique. L'Etat congolais, à l'instar de l'Etat camerounais, devait s'assurer de l'effectivité la gratuité de l'école primaire et secondaire ou au minimum diversifier les centres d'apprentissage, mais aussi instaurer les cours de protection de l'enfant dès l'école secondaire<sup>54</sup>.



---

<sup>54</sup> Au Cameroun ce cours est dispensé dans les matière de vie sociale. Cependant, dans ces matières on insiste plus sur les notions de morales civiques que l'enfant a les droits et les devoirs.

## **La condition des détenus mineurs poursuivis des Centres pénitentiaires et les instruments juridiques internationaux : évolutions récentes**

*The condition of juvenile detainees prosecuted from penitentiary centers and international instruments: recent developments*

Page | 201

Par :

**YOUNOUSSA Boub**

Docteur Ph. /D en Droit privé de l'Université de N'Gaoundéré (Cameroun).

[younoussabouba@yahoo.fr](mailto:younoussabouba@yahoo.fr)

### **Résumé :**

*A l'échelon mondial, on observe de plus en plus un certain engouement pour la protection effective des Droits de l'Homme y compris en milieu pénitentiaire. Cela prend corps à travers l'élaboration des instruments juridiques non seulement au niveau mondial mais aussi au niveau continental. Le Cameroun ayant ratifié ces instruments, il semble opportun de scruter le cas particulier des détenus mineurs poursuivis des centres pénitentiaires. La question qu'on peut poser est celle de savoir : Pourquoi malgré les engagements internationaux du Cameroun la condition des mineurs poursuivis des centres pénitentiaires demeure précaire ? Il convient de répondre sans ambages que la précarité de la condition des détenus mineurs poursuivis des centres pénitentiaires est consécutive à l'insuffisante internalisation des instruments juridiques internationaux. L'observation même furtive des lieux de détention et une lecture attentive du décret portant régime pénitentiaire en vigueur laisse transparaître une faible prise en compte de ces standards. Afin que le dispositif juridique interne épouse la philosophie des textes internationaux, il paraît judicieux d'accorder aux détenus mineurs en raison de leur manque de maturité physique et intellectuelle de leurs besoins particuliers en éducation et de leur problème de maturité affective, psychologique, une protection spéciale.*

**Mots clés :** Condition, Détenus mineurs, Instruments internationaux.

**Abstract:**

*At the global level, there is a growing enthusiasm for the effective protection of human rights including in the penitentiary environment. This takes shape through the development of legal instruments; not only at the national but also at the global level. With Cameroon having ratified these instruments, it seems appropriate to study the particular case of prisoners prosecuted in penitentiary centres. Despite cameroon's international commitments, the condition of minors detained in penal centers remains precarious. Why so? One can say the precariousness of the condition of minor detainees in penitentiary centers is due to weak internalization of international instruments. Furtive observation of places of detention and a careful reading of decree on the prison regime in force in Cameroon since 1992 reveals a weak consideration of these standards. In order for the international legal system to adopt the philosophy of the international texts, it is judicious to grant a special protection to minors who are in that position because of their lack of physical and intellectual maturity, particular needs in education and emotional or psychological immaturity.*

**Keywords:** Condition, Minor detainees, International Instruments.



## Introduction

*« Les Etats parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale, le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui et qui tienne compte de son âge (...) ».*

Page | 203

Article 40.1 de la Convention relative aux Droits de l'Enfant adoptée et ouverte à la signature à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989.

Dans le cadre d'une procédure judiciaire, le mineur peut faire l'objet d'un placement en détention provisoire pour des infractions qualifiées d'assassinat<sup>1</sup>, de meurtre<sup>2</sup> ou de coup mortels<sup>3</sup> pour ce qui concerne le mineur âgé de douze à quatorze ans<sup>4</sup> et lorsque la mesure paraît indispensable pour le mineur âgé de quatorze à dix-huit ans<sup>5</sup>. La condition des mineurs déploie tout aussi ses spécificités au niveau de la détention provisoire. C'est pourquoi trois principes de valeur supra législative surplombent la réaction sociale à la délinquance des mineurs : l'atténuation de leur responsabilité à raison de l'âge, la spécialisation des juridictions pour mineur ainsi que leur procédure, la primauté de l'action éducative dans la prise en charge de leur infracteur<sup>6</sup>. Il s'agit en réalité d'assurer aux mineurs une protection compte tenu de leur vulnérabilité<sup>7</sup>, de leur personnalité en développement<sup>8</sup>, de leurs besoins particuliers en éducation et de leur « *problème de maturité affective, psychologique et intellectuelle* »<sup>9</sup>. De nombreux clichés ont depuis fort longtemps entamé la personne du détenu. Qu'il soit mineur, majeur, poursuivi ou condamné, le détenu n'a pas toujours bénéficié d'une condition conforme aux standards internationaux. Jusqu'à une époque

<sup>1</sup> L'article 276 du CP réprime l'assassinat.

<sup>2</sup> L'article 275 du CP réprime le meurtre.

<sup>3</sup> L'article 278 du CP réprime les coups mortels.

<sup>4</sup> Cf. article 704 du CPP, op.cit.

<sup>5</sup> Cf. Article 705 du CPP, op.cit.

<sup>6</sup> SOYER (J.C), *Droit pénal et procédure pénale*, LGDJ, Manuel, 17ème Ed, Paris, 2003, p.401.

<sup>7</sup> La vulnérabilité décrit le caractère de quelque chose de fragile, de vulnérable ou encore de sensible. Le détenu âgé de douze à quatorze ans est nécessairement vulnérable. En revanche, on constate que le législateur camerounais ne précise pas les modalités de prise en charge de cette catégorie de mineurs.

<sup>8</sup> Le détenu âgé de douze à quatorze ans ne bénéficie pas d'une prise en charge spécifique adaptée aux exigences de son statut en dépit des exigences des instruments internationaux.

<sup>9</sup> Règles 4, REGLES DE BEIJING, op.cit.

récente, le détenu était considéré comme un individu dépourvu de droits, un ennemi à châtier à tout prix, y compris par le recours aux méthodes barbares inhumaines et dégradantes. Cette situation était certainement due au faible développement des instruments juridiques internationaux applicables en matière de protection des droits de l'homme et à la faible pénétration du droit en prison. L'irrespect des prescriptions internationales conduit inéluctablement à l'échec de l'amendement et de la resocialisation du détenu. Soucieux d'arrimer la condition des détenus aux standards internationaux, l'Etat du Cameroun a ratifié plusieurs textes édictés sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies et sous l'empire de l'Union Africaine anciennement dénommée Organisation de l'Unité Africaine. Bien que n'ayant pas fait l'objet d'une réglementation spéciale, la condition juridique du détenu mineur dans les centres pénitentiaires a fait l'objet d'une précision<sup>10</sup>. Il faut préciser que *« les sciences criminelles camerounaises et la procédure pénale en particulier ont acquis un regain de vitalité avec la promulgation (...) de la loi portant Code de Procédure pénale rompant ainsi avec l'application en la matière d'une législation composite et éparse »*<sup>11</sup>.

Partie à plusieurs Accords et Conventions en matière de protection des droits de l'Homme<sup>12</sup>, l'Etat du Cameroun est tenu en vertu du *« pacta sunt servanda »*<sup>13</sup> de la *« triple obligation de respecter, de protéger et mettre en œuvre ces instruments »*. Comme le faisait observer un auteur : *« on doit se féliciter que la défense des Droits de l'Homme soit devenue une dimension essentielle de la société politique de notre temps. Aujourd'hui, personne ne peut rester indifférent devant leurs violations ou qu'elles se produisent, et ceux qui s'en rendent coupables s'exposent à devoir rendre des comptes »*<sup>14</sup>.

Cette affirmation, aussi pertinente soit elle, renforce davantage le scepticisme lorsqu'on oriente le regard sur la condition du détenu mineur des centres pénitentiaires. En effet,

<sup>10</sup> Si, la véracité d'une telle affirmation n'est pas à douter car elle tire son fondement et sa justification de la loi, l'absence d'une législation spéciale applicable aux détenus mineurs quant à elle révèle la faible prise en compte de la lettre et l'esprit des instruments internationaux.

<sup>11</sup> KEUBOU (PH) et al. « Requiem pour le Janus et renaissance du Phoenix de la magistrature camerounaise », *Annales de la FSJP de l'Université de Dschang*, Tome 11, 2007, p. 151.

<sup>12</sup> Soucieux de s'arrimer aux standards internationaux, l'Etat du Cameroun a ratifié plusieurs textes édictés notamment dans le cadre de l'ONU et de l'UA. Pour asseoir des normes qui répondent à ces exigences internationales, le législateur Camerounais a faiblement internalisé la lettre et l'esprit de ces textes.

<sup>13</sup> Cet adage fait obligation aux Etats, d'exécuter les engagements de bonne foi.

<sup>14</sup> Propos du Président de la République son excellence Paul Biya, prononcés le 31 décembre 1999 à la faveur de son discours à la nation.

l'observation même furtive des lieux de détention en général et des détenus en particulier, laisse transparaître une faible prise en compte des exigences internationales en matière de protection des droits des détenus. Comment ne pas convenir avec un auteur lorsqu'il observe que « *généralement, le discours sur la dignité humaine, ne suscite que scepticisme et inhibitions de la part de ceux qui se représentent les Droits de l'Homme comme une juxtaposition de contraintes et de tracasseries internationales souvent perçues inopportunes* »<sup>15</sup>.

Ces instruments en effet, imposent aux Etats parties de consacrer aux détenus mineurs, une condition juridique compatible à leur statut de mineur<sup>16</sup> d'une part et leur statut de détenu poursuivi bénéficiaire de la présomption d'innocence<sup>17</sup> d'autre part. La détention provisoire du mineur n'a pas toujours trouvé un écho très favorable sur le plan international<sup>18</sup> voire national<sup>19</sup>. La plupart des textes internationaux préconisent aux Etats parties de privilégier les mesures non restrictives de liberté vis-à-vis des mineurs<sup>20</sup>. Il s'agit alors de faire de la liberté le principe et de la privation de la liberté l'exception. Si la privation de liberté avant jugement constitue une atteinte grave aux droits humains, la nécessité et l'opportunité d'y recourir ont été reconnues aux instances judiciaires

<sup>15</sup> BOUKOUNGOU (J.D.), « Cinquantenaire des droits de l'Homme en Afrique Centrale », in Droits de l'Homme libertés et justice sociale en Afrique Centrale, Yaoundé, PUCAC, 2011, p.15.

<sup>16</sup> Cette exigence est contenue aussi bien dans les textes édictés dans le cadre de l'ONU que dans le cadre de l'Union africaine. Il en est ainsi par exemple de l'article 40.1 de la CIDE qui précise clairement que « *Les Etats parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tient compte de son âge (...)* ».

<sup>17</sup> La Constitution camerounaise du 02 JUIN 1972 telle que révisée le 18 Janvier 1996 et modifiée en 2008 précise en son préambule que : « Tout prévenu est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie au cours d'un procès conduit dans le strict respect des droits de la défense ». La présomption d'innocence est généralement comprise comme le principe selon lequel toute personne, qui se voit reprocher une infraction, est réputé innocent tant que sa culpabilité n'a pas été légalement établie. L'article 8 du CPP précise quant à lui que : « Toute personne suspectée d'avoir commis une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès ou toutes les garanties nécessaires à sa défense lui seront assurées ». La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme adopté le 10 décembre 1948 précise : « Toute personne accusée d'un acte délictueux, est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées ». V. PRADEL (J.), Procédure pénale, 16ème Ed., CUJAS, 2011, p.313. AMBASSA (L-C), « La présomption d'innocence en matière pénale », *Juridis Périodique*, n°58, 2004, pp.43-52 ; NGONO (S.), « La présomption d'innocence », *Revue africaine des Sciences Juridiques*, 2001, pp.151-162.

<sup>18</sup> Le recours à la mesure de détention contre les mineurs devrait être envisagé en dernier ressort et pour les infractions graves. Voir article 37 de la CIDE. Op.Cit.

<sup>19</sup> Bien que faiblement consacrée, la détention provisoire du mineur a fait l'objet d'une consécration spécifique. Cf. Articles 704 et suivants du CPP. Op.cit.

<sup>20</sup> Les textes internationaux encouragent les Etats à recourir aux solutions extrajudiciaires. C'est ainsi que l'article 40 3b) de la CIDE, op.cit., préconise aux de « prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés. ». V.F. DUNKEL, Réflexion au sujet de l'élaboration des Règles Minima par les Nations-Unies pour la protection des Mineurs privées de liberté, RICPTS, 3/88, p.309.

par la communauté internationale. Les instruments internationaux admettent alors le principe de l'arrestation provisoire. On ne saurait continuer la réflexion sans procéder à la clarification des termes. La condition juridique désigne « *l'ensemble des règles relatives à une certaine sorte de personne ou de choses* »<sup>21</sup>. Dans le cadre de cette réflexion, la condition juridique pourrait renvoyer au statut du détenu. Autrement dit, elle renvoie au traitement que le droit réserve aux détenus. Par « *détenu* », il convient d'entendre toute personne privée de liberté à titre provisoire ou définitivement condamnée. Le détenu poursuivi doit alors être distingué du détenu définitivement condamné. Le premier renvoie à toute personne privée de liberté à titre provisoire et qui bénéficie de la présomption d'innocence. Au sens technique, il s'agit de « *tout individu détenu en raison d'une mesure judiciaire de prévention (détention provisoire), ou d'une mesure de répression (condamnation), ne doit pas être confondu avec une personne gardée à vue ou son contrôle judiciaire. Il s'agit de toute personne placée sous écrou, quel que soit le régime pénitentiaire appliqué* ».

La détention des personnes qui attendent de passer en jugement ne doit pas être de règle, mais la mise en liberté peut être subordonnée à des garanties. Sur le plan procédural, plus qu'en tout autre domaine, le souci d'effectivité des droits individuels est devenu une nécessité<sup>22</sup>. Selon Jean-Marie TCHAKOUA, la procédure pénale est, à bien des égards, le miroir qui renvoie à chaque société son image, lui montrant si elle est respectueuse des libertés individuelles ou, au contraire, obsédée par le souci de se protéger. Aussi, parce que la matière procédurale se trouve sous l'emprise des droits fondamentaux<sup>23</sup>, le principe d'effectivité exige-t-il nécessairement la reconnaissance et le respect des droits de la défense<sup>24</sup>.

La privation de liberté peut alors être ordonnée dans les cas prévus par la loi à la condition qu'elle respecte les formes et les modalités que celle-ci a prescrite. Lorsque la nécessité et

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> GUINCHARD (S.) et al., *Droit processuel. Droit commun et droit comparé du procès équitable*, Paris, Dalloz, 4e éd., 2007, p. 6.

<sup>23</sup> MINKOA SHE (A.), « Préface » in ASSIRA (C.), *Procédure pénale et pratiques des juridictions camerounaises depuis le Code de janvier 2007*, Yaoundé, Ed. Clé, 2011, p. 9.

<sup>24</sup> DJILA (R.), « Panorama de la Jurisprudence des Cours et Tribunaux camerounais en matière de libération immédiate », *Miroir du droit*, n° 002 Juillet-Août-Septembre 2009, p. 11.

l'opportunité de la mesure de détention provisoire<sup>25</sup> se sont avérées légitimes, la condition du détenu doit être en phase avec les textes internationaux.

Cette réflexion soulève la problématique suivante : Pourquoi malgré les engagements internationaux du Cameroun la condition des détenus mineurs poursuivis des centres pénitentiaires demeure précaire ? Nous répondons sans ambages que la précarité de la condition des détenus mineurs poursuivis des centres pénitentiaires est consécutive à la faible internalisation des instruments juridiques internationaux. Fort de cette hypothèse il convient de souligner que cette faible prise en compte des instruments internationaux est vérifiable tant dans la détermination de la condition des détenus mineurs poursuivis pour une infraction ordinaire (I) que dans celle des détenus mineurs poursuivis pour une infraction spéciale (II).

## **I- UNE DETERMINATION INSUFFISANTE DE LA CONDITION DES DETENUS MINEURS POURSUIVIS POUR UNE INFRACTION ORDINAIRE**

Dans tous les pays du monde, la justice est au cœur des enjeux sociaux et politiques<sup>26</sup>. C'est pourquoi elle assure la sauvegarde du pacte social en arbitrant entre les intérêts divergents<sup>27</sup>. Ainsi au cœur du débat sur la justice pénale, se trouve posé la problématique de la condition des détenus mineurs poursuivis. Pour mieux comprendre l'importance d'une telle question, il convient de se rappeler que le droit criminel peut être perçu comme un bouclier dressé avec une efficacité voulue redoutable devant les atteintes à des « *biens juridiques de première grandeur : vie,*

<sup>25</sup> Selon le professeur FOKO, « *l'expression détention provisoire est nouvelle en droit camerounais. La notion jusqu'à présent légalement reconnue, est celle de détention préventive, il s'agit d'une mesure qui a un double caractère. En tant que mesure d'instruction, elle a pour but essentiel de maintenir l'inculpé à la disposition des magistrats instructeur dans l'optique d'éviter notamment la disparition des éléments de preuve les menaces à l'encontre des témoins ou son éventuelle fuite. En tant que mesure de sûreté, elle vise à empêcher la commission de nouvelles infractions, à permettre à l'inculpé de mener une réflexion salutaire à le mettre à l'abri de la vindicte populaire* ». FOKO (A), « Le nouveau code de procédure pénale : la panacée des garanties des libertés individuelles et les droits de l'homme au Cameroun ? », *Annales F.S.J.P.*, Université de Dschang, Edition spéciale sur le nouveau code camerounais de procédure pénale, T. 11, 2007, p.34. Le même auteur précise que « *Le législateur a considérablement réduit les excès auxquels l'application de la mesure de détention provisoire pourrait conduire en droit camerounais. Le point culminant des gardes fous ainsi montés a été atteint par le biais du plafonnement de la durée de sa purge* ». *Ibid.* Aussi, précise-t-il « *de par la volonté du législateur, l'inculpé a désormais des droits inaliénables clairement définis. Ceux-ci ont été certainement édictés dans l'optique de restreindre les cas éventuels d'atteintes aux Droits de l'Homme et Libertés individuelles* », *ibid.*, p.36.

<sup>26</sup> CADIET (L), *Découvrir la justice*, Dalloz, 1997, 266 p. MONEBOULOU MINKADA (HM), « Justice idéale et justice juridique : plaidoyer pour une justice juridique légitime », in *Annales africaines (Universités Cheikh Anta Diop)*, décembre, 2016, Vol.2, n°5, pp.229-247.

<sup>27</sup> AKAM AKAM (A), « Crise(s) de la justice au Cameroun ? Brèves réflexions sur un pouvoir à la croisée des chemins » in MEBU NCHIMI (Jeanne Claire) (dir.), *Le droit au pluriel*, Mélanges en hommage au doyen Stanislas MELONE, PUA, 2018, pp. 915-934.



*intégrité, dignité, honneur, propriété etc* »<sup>28</sup>. La liberté d'aller et de venir comprise comme le droit de l'individu de ne pas être privé arbitrairement de ses mouvements conditionne l'exercice même des autres droits de la personne humaine<sup>29</sup>.

Il faut indiquer que, la gravité de l'infraction faisant l'objet de l'instruction est la principale condition du placement en détention provisoire<sup>30</sup>. Cette gravité est mesurée sur le fondement de la division tripartite des infractions. Si le législateur camerounais a prévu la possibilité de placer ces catégories de mineurs en détention provisoire, il n'a cependant pas précisé leur régime de détention. On comprend alors que cette mesure ait souvent fait l'objet de vives critiques et c'est la raison pour laquelle la proportionnalité de cette mesure au but poursuivi doit faire l'objet d'une appréciation très rigoureuse<sup>31</sup>.

La condition du détenu mineur poursuivi pour une infraction ordinaire n'a pas laissé insensible le législateur international. Plusieurs textes édictés dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union Africaine, posent les bases de cette condition. S'agissant des textes édictés dans le cadre de l'Organisations des Nations unies, on peut citer notamment, le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, la Convention des Nations Unies relatives aux Droits de l'enfant, et les textes spécifiques tels que, l'Ensemble des règles minima pour la protection des détenus. Relativement aux textes édictés dans le cadre de l'Union Africaine, on peut relever notamment la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. En effet, ces textes préconisent aux Etats de prendre toutes les mesures possibles pour assurer au détenu mineur, une protection conforme à son statut. C'est dans cette optique que l'article 40.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant précise clairement que « *les Etats parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale, le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui et qui tienne compte de son âge (...)* ». C'est dire que le détenu mineur devrait bénéficier d'une condition adaptée à son âge. Cette

<sup>28</sup>RENEE KOERING-JOULING(R), ET SEUVIC (J-F), *Droits fondamentaux et droit criminel*, AJDA, 1998, pp.106.

<sup>29</sup>ANOUKAHA (F), « La liberté d'aller et venir au Cameroun depuis le nouveau code de procédure pénale, *Annales FSJP*, Université de Dschang, Edition spéciale sur le nouveau code camerounais de procédure pénale, Tome11, 2007, p.6 ;

<sup>30</sup>YAWAGA (S.), « Le principe de proportionnalité en matière pénale. Réflexion à partir du droit pénal camerounais », in MEBU NCHIMI (J. C.) (dir.), *Le droit au pluriel*, Mélanges en hommage au doyen Stanislas MELONE, PUA, 2018, p.967.

<sup>31</sup> *Ibid.*



exigence concerne le cadre d'exécution de la détention provisoire d'une part les conditions et les modalités de prise en charge du détenu d'autre part.

Il faut relever que « *si l'objet d'une procédure pénale est de parvenir à la manifestation de la vérité afin d'identifier et de condamner les auteurs d'infraction, il est indispensable que la présomption d'innocence dont bénéficie la personne suspectée ou poursuivie, soit respectée à chaque étape de la procédure et jusqu'au moment où interviendra le cas échéant une décision de justice sur la culpabilité* »<sup>32</sup>.

Dans le cadre de cette réflexion, il faut entendre par infraction ordinaire, les infractions de droit commun qui peuvent justifier la détention provisoire d'un mineur. Il s'agit alors des crimes et des délits. L'infraction de terrorisme sera exclue des champs de la réflexion. La condition du détenu mineur poursuivi pour une infraction ordinaire intègre faiblement les exigences relatives à la prise en charge spéciale des mineurs. Cette faible prise en compte des instruments internationaux est consécutive à l'insuffisante détermination des conditions (A) et des modalités de prise en charge du détenu mineur poursuivi pour une infraction ordinaire (B).

#### **A- Une faible détermination des conditions de prise en charge des détenus**

La Règle 50 de l'Ensemble des Règles minima pour le Traitement des Mineurs Privés de Liberté prévoit que : « *Dès son admission dans un établissement pour mineurs, chaque mineur a le droit d'être examiné par un médecin afin que celui-ci constate toute trace éventuelle de mauvais traitement et décèle tout état physique ou mental justifiant des soins médicaux* ». Sa Règle 51 souligne que « *les services médicaux offerts aux mineurs doivent viser à déceler et traiter toute affection ou maladie physique, mentale ou autre, ou abus de certaines substances qui pourrait entraver l'insertion du mineur dans la société. Tout établissement pour mineur doit pouvoir accéder immédiatement à des moyens et équipements médicaux adaptés au nombre et aux besoins de ses résidents et être doté d'un personnel formé aux soins de médecine préventive et au traitement des urgences médicales. Tout mineur qui est ou se dit malade, ou qui présente des symptômes de troubles physiques ou mentaux doit être examiné sans délai par un médecin* ». Ces dispositions

---

<sup>32</sup>TEPI (S), « L'indemnisation des détentions provisoires abusives dans le nouveau Code de Procédure Pénale » *Annales F.S.J.P.*, Université de Dschang, Edition spéciale sur le nouveau code camerounais de procédure pénale, Tome11, 2007, p.179.

préconisent aux Etats d'adapter les conditions de prise en charge du détenu mineur à leur statut de personne vulnérable.

Aux termes de l'article 17.1 de la Charte africaine relative aux droits et au bien-être de l'enfant : « *Tout enfant accusé ou déclaré coupable d'avoir enfreint la loi pénale a droit à un traitement spécial compatible avec le sens qu'a l'enfant de sa dignité et de sa valeur, et propre à renforcer le respect de l'enfant pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales des autres* ». L'article 17.2 du même texte souligne : « *les Etats parties à la présente charte doivent en particulier : a) veiller à ce que les enfants soient séparés des adultes sur les lieux de détention* ». Le détenu mineur devrait alors bénéficier d'une prise en charge spéciale distincte de celle du détenu majeur. Plusieurs arguments militent en faveur d'une telle discrimination. En effet, le mineur bénéficie d'une détention éducative conforme à sa vulnérabilité.

Dans l'optique de limiter l'effet corruptif de la prison sur le mineur, les textes internationaux ont fixé son régime de détention. Ce régime en effet, comporte plusieurs exigences relatives aux droits spécifiques des mineurs et la nécessité de les sauvegarder.

Cependant, on est au regret de constater que les exigences relatives à la prise en charge spéciale du détenu mineur n'ont pas suffisamment retenu l'attention du législateur camerounais. Cette faible prise en compte des instruments internationaux se traduit par l'insuffisante affirmation des droits spécifiques des détenus mineurs d'une part (1) et leur faible protection d'autre part (2).

### **1-Une affirmation insuffisante des droits spécifiques des détenus**

L'Ensemble des Règles Minima pour le Traitement des Détenus reconnaît d'innombrables droits aux détenus mineurs. Il en est ainsi des Règles 11,12, 13, 14, 15,16, et 17. Ces Règles concernent essentiellement la séparation catégorielle des détenus, la gestion des locaux de détention, et l'hygiène personnelle etc. Plusieurs droits spéciaux ont été reconnus aux détenus mineurs. La Règle 67 du même texte relève que « *toutes les mesures disciplinaires qui constituent un traitement cruel, inhumain ou dégradant, telles que les châtiments corporels, la réclusion dans une cellule obscure, dans un cachot ou en isolement, et toute punition qui peut être préjudiciable à la santé physique ou mentale d'un mineur doivent être interdites. La réduction de nourriture et les restrictions ou l'interdiction des contacts avec la famille doivent être exclues, quelle qu'en soit la raison. Le travail doit toujours être considéré comme un instrument d'éducation et un moyen d'inculquer au mineur le respect de soi-même pour le préparer au retour dans sa communauté, et*

*ne doit pas être imposé comme une sanction disciplinaire. Aucun mineur ne peut être puni plus d'une fois pour la même infraction à la discipline. Les sanctions collectives doivent être interdites ».*

À travers la loi n°2005/007 du 27 juillet 2005, le Cameroun a adopté son tout premier Code de procédure pénale<sup>33</sup>. Cet important instrument est la consécration d'une évolution plus ou moins longue<sup>34</sup>. De par la volonté du législateur, l'inculpé a désormais des droits inaliénables clairement définis. Ceux-ci ont certainement été édictés dans l'optique de restreindre les cas éventuels d'atteinte aux droits de l'homme et libertés individuelles<sup>35</sup>.

L'appropriation de la notion des droits de la défense par le législateur s'inscrit en droite ligne d'une politique de modernisation du cadre juridique pénal, elle-même induite de la ratification par notre pays d'instruments juridiques internationaux qui font du respect des droits de la défense une exigence minimale. Une telle préoccupation ne pouvait d'ailleurs être éludée<sup>36</sup>. Eclectique dans ses sources, révolutionnaire dans son esprit, le Code sus visé marque l'adhésion du Cameroun aux normes et principes internationaux des Etats modernes<sup>37</sup>. Bien que l'existence d'une infraction rende possible l'ouverture d'une enquête de flagrance, les circonstances de sa constatation permettent de mieux préciser son domaine<sup>38</sup>. Cependant, l'on remarque que la législation camerounaise intègre faiblement l'exigence visant la détention provisoire du mineur dans un établissement spécial pour mineur et celle prescrivant la détention du mineur pendant une durée brève.

<sup>33</sup> FOKO (A), « Le nouveau code de procédure pénale : la panacée des garanties des libertés individuelles et les droits de l'homme au Cameroun ? », *Annales F.S.J.P.*, Université de Dschang, Edition spéciale sur le nouveau code camerounais de procédure pénale, T. 11, 2007, p 21.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> NGNINTEDEM (J.C.), « La détention provisoire dans le nouveau code de procédure pénale camerounais », *Annales F.S.J.P.*, Université de Dschang, Edition spéciale sur le nouveau code camerounais de procédure pénale, Tome11, 2007, p.111.

<sup>37</sup> MBUNJA (Y), « Les droits de la défense dans le nouveau code de procédure pénale », *Annales F.S.J.P.*, Université de Dschang, édition spéciale sur le nouveau code camerounais de procédure pénale, T. 11, 2007, p.57-58.

<sup>38</sup> DJOUTSOP (PR), « L'enquête de flagrance dans le Code de procédure pénale camerounais », *Annales FSJP*, Université de Dschang, Edition spéciale sur le nouveau code camerounais de procédure pénale, Tome11, 2007, pp. 79-94 ;

La détention du mineur dans un établissement spécial au Cameroun est plus proche du mythe que de la réalité<sup>39</sup>. Il faut observer que « *malgré son utilité, la détention provisoire souffre de nombreuses critiques. En effet, elle fait tout d'abord planer sur l'individu poursuivi, un soupçon contraire à la présomption d'innocence qui doit le couvrir jusqu'au jugement. Ensuite, elle est néfaste par le choc psychologique que l'arrestation et l'incarcération provoque chez certains par la rupture qu'elle entraîne avec le milieu familial, professionnel, et social, par la tendance qu'ont nombre de personnes de croire coupable celui qui est détenu même à titre provisoire. Et enfin, elle est dangereuse par ce qu'elle risque de devenir, parfois entre les mains de certains juges d'instruction, un moyen pour contraindre à l'aveu, l'inculpé bouleversé par la perspective d'une détention peut être longue* »<sup>40</sup>. Ces craintes sont davantage légitimes lorsqu'il s'agit du mineur.

Lorsque la mesure de détention s'avère indispensable, le mineur doit bénéficier d'un cadre de détention spécifique. Il faut relever que « *ne pas recourir à la privation de liberté est un idéal, mais probablement difficile à atteindre ou qui exige alors des moyens différents, très onéreux, qui portent le nom de placements* »<sup>41</sup>. Cette affirmation, traduit à suffisance la nécessité de limiter le recours à la mesure de détention en matière de délinquance juvénile. La détention provisoire du mineur dans un établissement spécial a été préconisée par les textes internationaux. Le législateur camerounais a faiblement intégré cette exigence.

Aux termes de l'article 7 du Décret n° 92-052 du 27 mars 1992 portant régime pénitentiaire au Cameroun, « *Les prisons spéciales sont réservées (...) aux mineurs. Elles sont assimilées aux prisons écoles* ». Si on peut se satisfaire de cette disposition dans la mesure où elle correspond à la lettre et l'esprit des textes internationaux<sup>42</sup>, on est au regret de constater que l'article 706 alinéas 2 du Code de Procédure Pénale la vide de sa substance. Cette disposition prescrit en effet que : « *A défaut d'un établissement de rééducation, ou de quartier spéciale le mineur peut être détenu dans une prison pour majeur mais doit être séparé de ceux-ci* ».

Faut-il le préciser, dans la pratique, il n'existe pas de prisons spéciales pour mineurs au Cameroun. En matière de détention des mineurs, l'exception est devenue la règle dans la mesure

<sup>39</sup> La détention du mineur dans un établissement spécial, est une prescription textuelle qui demeure une réalité textuelle au Cameroun.

<sup>40</sup> MERLE (R) et VITU (A), *Traité de droit criminel : procédure pénale*, CUJAS, 4ème Ed, Tome II, 1981, p.113.

<sup>41</sup> JEAN ZERMATTEN (Ed.), « La prise en charge des mineurs délinquants : Quelques éclairages à partir des grands textes internationaux et d'exemples européens », Institut international des Droits de l'enfant, 2012, p.28.

<sup>42</sup> La détention des mineurs dans une prison spéciale tire son fondement et sa justification des textes internationaux et notamment de l'article 37 C) de la C.I.D.E.Op.cit.

où les mineurs sont détenus dans des établissements pour majeur. Il convient aussi de préciser que le législateur camerounais prévoit la détention conditionnelle des mineurs âgés de douze à quatorze ans sans préciser clairement leur condition de détention. En effet, aux termes de l'article 704 du Code de Procédure pénale camerounais : « *le mineur de douze à quatorze ans ne peut faire l'objet d'un mandat de détention provisoire qu'en cas d'assassinat, de meurtre ou de coups mortels* ». En revanche cette ambitieuse disposition ne précise pas le cadre spécifique de détention de cette catégorie de mineurs. La lettre et l'esprit de l'article 705 du Code de Procédure Pénale Camerounais suscitent plusieurs commentaires.

En effet, comment comprendre que, pour les mineurs âgés de douze à quatorze ans, la détention provisoire est de règle pour certaines infractions graves<sup>43</sup> alors que pour le mineur âgé de quatorze à dix-huit ans la mesure de détention ne peut être ordonnée que si celle-ci revêt un « *caractère indispensable* » ? Le législateur n'apporte pas un éclairage sur ce qu'il entend par « *caractère indispensable* ». Il va sans dire que le caractère indispensable de la mesure de détention provisoire de cette catégorie de mineurs est laissé à l'appréciation souveraine des autorités judiciaires. Une telle discrimination au détriment du mineur âgé de douze à quatorze ans, n'est pas de nature à protéger efficacement la minorité<sup>44</sup> et la vulnérabilité<sup>45</sup> de ces derniers. Tout porte à croire que le mineur âgé de douze à quatorze ans est plus exposé à la mesure de détention que celui âgé de quatorze à dix-huit ans. Au de-là de l'exigence de détention du mineur dans un établissement spécial, les textes internationaux exigent la brève détention du mineur, exigence méconnue par le législateur camerounais. Le droit du mineur à une brève détention trouve son fondement dans les textes internationaux<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Le législateur Camerounais semble avoir faiblement protégé le mineur âgé de douze à quatorze ans au détriment du mineur âgé de quatorze à dix-huit ans. Cette faiblesse est consécutive à l'absence des voies alternatives à la détention des mineurs âgés de douze à quatorze ans en particulier. Avec l'entrée en vigueur des peines alternatives dans le nouveau Code pénal camerounais, on se serait attendu à ce que le législateur les régleme au bénéfice des mineurs en général.

<sup>44</sup> La mesure de détention est a priori incompatible avec le statut du mineur. Elle l'est davantage dans le contexte camerounais gangrené par la surpopulation carcérale et caractérisé par l'absence des prisons pour mineurs.

<sup>45</sup> Le mineur est un être vulnérable et comme tel, il ne serait pas moins pertinent de privilégier les mesures extrajudiciaires lorsqu'il est soupçonné d'avoir commis une infraction à défaut de recourir aux placements en milieu ouvert.

<sup>46</sup> Le législateur Camerounais a fait fi des exigences relatives à la détention des mineurs. Il en est ainsi des exigences contenues à l'article 37b) de la C.I.D.E qui se décline comme suit : « *Les Etats parties veillent à ce que (...) la détention (...) d'un enfant (...) doit être d'une durée aussi brève que possible* ».



En revanche, on est au regret de constater que cette exigence n'a pas retenu l'attention du législateur. Ce dernier n'a pas exonéré le détenu mineur des longues détentions<sup>47</sup>. « *L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit (...) n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être aussi brève que possible* ». <sup>48</sup> Cette Prescription revient constamment dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'enfant et exprime la grande inquiétude par rapport à la mise à l'écart des enfants poursuivis pour des infractions sous la forme de la restriction de liberté. En clair, on doute que cela puisse être efficace, et on entend en limiter l'usage aux cas exceptionnels et seulement pour une durée limitée. Si l'on insiste tant sur cette prudence par rapport au recours à cette forme de sanction, c'est que l'on sait bien que la plupart des Etats ont établi la prison comme la réponse première à la délinquance des mineurs. Si on peut reprocher aux textes internationaux leur caractère vague et imprécis<sup>49</sup>, on peut néanmoins essayer de donner un contenu à la notion de « *brièveté* ».

Assurer aux détenus mineurs une brève détention reviendrait à écourter leur séjour en milieu carcéral. Autrement dit, la durée de la détention du mineur devrait être brève par rapport à celle de son aîné le détenu majeur. Il ne semble pas dénué d'intérêts de suggérer qu'on consacre, à côté de la durée de la détention de droit commun, un régime de la détention provisoire compatible avec les exigences de protection de la minorité et qui précise une brève durée de détention pour les mineurs. C'est ainsi semble-t-il que la législation camerounaise serait en phase avec la lettre et l'esprit des textes internationaux. Mettre l'emphasis sur la faible protection des droits du détenu mineur semble opportun.

## **2 – Une protection insuffisante des droits spécifiques des détenus mineurs**

Aucun Etat ou gouvernement ne peut se placer en marge des droits de l'homme<sup>50</sup>. Généralement, le discours sur la dignité humaine ne suscite que scepticisme et inhibitions de la part de ceux qui se représentent les Droits de l'Homme comme une juxtaposition de contraintes et

<sup>47</sup> S'il est vrai que la détention du mineur a fait l'objet d'une consécration spécifique, il n'en demeure pas moins vrai que les délais de détention ne sont pas plus brefs que ceux des détenus majeurs. On applique aux détenus mineurs les délais de droit commun.

<sup>48</sup> Article 37 de la C.I.D.E.op.cit.

<sup>49</sup> La faible restriction des délais de la détention provisoire des mineurs au Cameroun peut être consécutive à la non précision de ces délais par les textes internationaux. Pour plus de clarté, les textes internationaux auraient dû à notre sens harmoniser ces délais pour éviter des disparités et l'adoption des délais à géométrie variable par les Etats.

<sup>50</sup> BOUKOUNGOU (J.D), « Cinquantenaire des Droits de l'Homme en Afrique Centrale », in Droits de l'Homme, libertés et justice sociale en Afrique Centrale (Etudes et documents de l'APDHAC), PUCAC, 2011, p.13.



de tracasseries internationales souvent perçues inopportunes<sup>51</sup>. Comme le faisait observer un auteur, on doit se féliciter que la défense des droits de l'homme soit devenue une dimension essentielle de la société politique de notre temps. Aujourd'hui, personne ne peut rester indifférent devant leurs violations ou qu'elles se produisent et ceux qui s'en rendent coupables s'engagent, s'exposent à devoir rendre des comptes. Page | 215

Il ne suffit pas de reconnaître les droits aux détenus, encore faut-il pouvoir les sauvegarder. Comme le faisait observer un auteur<sup>52</sup>, la protection est une « *précaution qui, répondant au besoin de celui ou de ce qu'elle couvre et correspondant en général à un devoir pour celui qui l'assure, consiste à prémunir une personne ou un bien contre un risque, à garantir sa sécurité, son intégrité, (...) par des moyens juridiques ou matériels (...)* »<sup>53</sup>.

La protection des droits du détenu en effet, trouve son fondement dans les textes internationaux<sup>54</sup>. Aux termes de la Règle 72 de L'Ensemble des Règles Minima pour la protection des mineurs privés de liberté : « *Des inspecteurs qualifiés ou une autorité équivalente dûment constituée et n'appartenant pas à l'administration doivent être habilités à procéder à des inspections régulières et à entreprendre de leur propre initiative des inspections non annoncées et doivent jouir de toutes les garanties d'indépendance dans l'exercice de cette fonction. Les inspecteurs doivent avoir accès sans restriction à toutes les personnes employées ou travaillant dans tout établissement où des mineurs sont ou peuvent être privés de leur liberté, à tous les mineurs et à tous les dossiers de ces établissements* ».

La Règle 73 du même texte précise que « *Des médecins qualifiés relevant de l'autorité chargée des inspections ou de l'administration de la santé publique doivent participer aux inspections, en évaluant le respect des règles concernant l'environnement physique, l'hygiène, les locaux de détention, l'alimentation, l'exercice physique et les services médicaux ainsi que tout autre aspect de la vie en établissement qui affecte la santé physique et mentale des mineurs. Les mineurs doivent avoir le droit de s'entretenir confidentiellement avec tout inspecteur* ». Sa Règle 74 du souligne qu'après chaque inspection, les inspecteurs doivent présenter un rapport sur leurs

---

<sup>51</sup> *Ibid*, p.15.

<sup>52</sup> Discours à la nation du Président de la république du Cameroun du 31 décembre 1999.

<sup>53</sup> CORNU (G), *vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2012, p.815.

<sup>54</sup> Cette protection trouve son fondement notamment dans l'article 37 de la CIDE qui précise clairement que : « Tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge ».

constatations. Le rapport comprend une évaluation de la mesure dans laquelle l'établissement se conforme aux présentes Règles et aux dispositions de la législation nationale et des recommandations relatives à toutes mesures jugées nécessaires pour assurer l'application de ces règles et dispositions. Tout fait découvert par un inspecteur qui semble indiquer qu'une violation des dispositions légales concernant les droits des mineurs ou le fonctionnement d'un établissement pour mineurs s'est produit, doit être signalé aux autorités compétentes pour enquête et poursuites. Si l'intérêt et la légitimité de cette protection ne sont plus à remettre en cause, l'internalisation des mécanismes de protection en droit camerounais pose de sérieuses difficultés. Au Cameroun en revanche, la protection juridique des droits du détenu au Cameroun intègre faiblement la lettre et l'esprit des textes internationaux. Cette faiblesse se traduit par la faible consécration des mécanismes de protection institutionnelle et non institutionnelle. La protection institutionnelle des droits des détenus mineurs est aussi si ce n'est davantage l'œuvre des institutions judiciaires et administratives. Cependant, celle-ci intègre faiblement les standards internationaux en la matière.

Relativement à la protection administrative des droits des détenus mineurs, il convient de relever que, c'est notamment l'œuvre de la Commission de surveillance des prisons<sup>55</sup>. Sa composition<sup>56</sup> et son fonctionnement<sup>57</sup>, ont fait l'objet d'un encadrement juridique. La fréquence des visites de la commission bien qu'insuffisamment précisée, a quand même le mérite d'être consacrée. Aux termes de l'article 59-1 du Décret n°92-052 du 27 Mars 1992 portant régime pénitentiaire « *la commission de surveillance est tenue de visiter toutes les prisons implantées dans le département au moins une fois par an. Ses remarques portent notamment sur les aménagements nécessaires, l'entretien des locaux, l'État des installations sanitaires, le régime alimentaire et le traitement des détenus* ». De la disposition réglementaire qui précède, il ressort clairement que la commission de surveillance est tenue de visiter les prisons au moins une fois par an. « Les

<sup>55</sup> Prévue à l'article 58 du Décret n°92 –052 du 27 mars 1992 portant régime pénitentiaire au Cameroun, Celle-ci est instituée au chef-lieu de chaque Département.

<sup>56</sup> Elle est composée :

- Le préfet ou son représentant : Président ;
- Le Président du Tribunal de Première Instance : vice-président ;
- Le responsable départemental de la santé publique : membre
- Le responsable départemental de la construction : membre
- Le responsable départemental des affaires sociales : membre ;
- Un rapporteur désigné par le Président de la Commission.

<sup>57</sup> L'article 60 du Décret n°92 –052 du 27 mars 1992 op.cit., précise : « Les frais de fonctionnement de la Commission de surveillance sont inscrits chaque année au budget du Ministère chargé de l'Administration pénitentiaire.

*observations et propositions écrites de la commission font l'objet d'un rapport adressé au ministère chargé de l'administration pénitentiaire »*<sup>58</sup>. Cette disposition réglementaire traduit à suffisance le caractère non contraignant des décisions de la Commission de Surveillance des prisons.

S'agissant de la protection judiciaire des droits du détenu, il s'agit de la surveillance et du contrôle du respect des droits des détenus en général. Les missions de surveillance et de contrôle des autorités judiciaires trouvent leur fondement dans le décret portant régime pénitentiaire. C'est son article 58 qui en pose les bases. Il précise : « *Outre la surveillance constante des autorités administratives et des inspecteurs des prisons, les Procureurs généraux, les procureurs de la République et les magistrats chargés de l'action publique ou de l'instruction sont autorisés à visiter les prisons de leur ressort aux heures ouvrables. Ils adressent leur rapport de visite au Ministre chargé de l'Administration pénitentiaire* ».

De la disposition qui précède, il ressort clairement que les textes n'ont pas suffisamment précisé le régime du contrôle judiciaire des droits des détenus. Les autorités judiciaires en effet, sont autorisées à visiter les prisons. Cependant, leur rapport de visite doit être adressé au Ministre en charge de l'Administration pénitentiaire.

Une autre défaillance perceptible au niveau du contrôle judiciaire des droits du détenu mineur trouve sa source dans l'absence d'un juge spécial<sup>59</sup> chargé du suivi de l'exécution de la détention provisoire des mineurs. En effet, les textes internationaux préconisent aux Etats de mettre sur pieds des institutions indépendantes<sup>60</sup> en charge du suivi de l'exécution de la détention provisoire du mineur. L'intérêt de cette institution en France n'est plus à démontrer<sup>61</sup>. Dans ce pays en effet, la détention provisoire du mineur fait l'objet d'un suivi rigoureux par un juge spécial. Ce suivi garantit alors un meilleur respect des droits du détenu mineur qui, ne l'oublions pas devrait

<sup>58</sup> V. Article 52 alinéa 2 du Décret n°92-052 du 27 mars 1992 op.cit.,

<sup>59</sup> Au Cameroun, le suivi de l'exécution de la détention provisoire du mineur n'est pas assuré par un juge spécial pour mineur. L'absence de cette autorité pourrait justifier la faible adaptation de la détention provisoire aux exigences de la minorité.

<sup>60</sup> L'absence d'un juge spécial pour mineur au Cameroun et notamment d'un juge spécial en charge de l'exécution de la détention provisoire des mineurs ne nous semble pas être en phase avec les standards internationaux et notamment à l'article 40.3 de la CIDE qui précise que : « Les Etats parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier ».

<sup>61</sup> Il s'agit de l'institution du juge des enfants.

bénéficier d'une détention éducative exclusive de récidive. La protection des droits des détenus n'est pas seulement institutionnelle, elle est tout aussi non institutionnelle.

Plusieurs mécanismes de contrôle non institutionnel existent au Cameroun. Ainsi, la protection des droits des détenus en général et ceux des détenus mineurs en particulier peut être l'œuvre des organismes nationaux et internationaux de défenses des droits de l'Homme, du détenu, de la Commission des Droits de l'Homme et de la société civile pour ne citer que ceux –ci.

Page | 218

Relativement à la protection des droits du détenu par lui-même, les textes sont plus ou moins précis. Cette protection particulière trouve son fondement à l'article 47 alinéa 1 du Décret portant régime pénitentiaire au Cameroun. Ce texte précise clairement que « *les détenus peuvent adresser leurs réclamations par écrit au Régisseur de la prison et éventuellement au Ministre chargé de l'Administration pénitentiaire* ». Toujours dans la même perspective « *ils peuvent aussi les faire connaître au Parquet compétent ou aux inspecteurs des prisons à l'occasion des visites d'inspection et de contrôle* »<sup>62</sup>.

La Commission des Droits de l'Homme<sup>63</sup> participe aussi au contrôle et à la surveillance des Droits de la personne détenu en General. Ce contrôle<sup>64</sup>, bien que consacré, est inefficace dans la mesure où, cette institution a fait l'objet d'une décentralisation insuffisante sur le territoire national<sup>65</sup>. Elle n'est pas présente dans toutes les régions du Cameroun. Le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires a fait l'objet d'une faible consécration en droit camerounais<sup>66</sup>. Cette

<sup>62</sup> V. Art. 47 alinéa 2 du Décret portant régime pénitentiaire au Cameroun. op.cit.

<sup>63</sup> La loi n° 2019/14 du 19 juillet 2019 Portant création organisation et fonctionnement de la Commission des Droits se substitue dès son entrée en vigueur à toutes dispositions antérieures, notamment celles de la loi n° 2004/016 du 22 juillet 2004 portant création, organisation de la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés et celles de la loi n° 2010/004 du 13 avril 2010 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2004/016 du 22 juillet 2004 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés.

<sup>64</sup> L'article 3 alinéa 1 précise clairement que : « La Commission a pour mission la promotion et la protection des droits de l'homme, ainsi que la prévention de la torture dans tous les lieux de privation de liberté. A ce titre, elle peut demander à toute administration une étude ou un rapport sur une question qui relève de sa compétence et mener des études en matière de droits de l'homme au profit des administrations qui en font la demande ». L'inefficacité de cette institution est liée à sa faible indépendance.

<sup>65</sup> La Commission des Droits de l'Homme mène la plupart de ces activités à Yaoundé où se situe son siège. Même si la loi prévoit que : « La Commission peut créer des antennes sur l'étendue du territoire de la République, dont l'organisation et le fonctionnement sont déterminés par son Règlement Intérieur. », il reste que cette structure est absente dans la plusieurs Régions camerounaises. Cette faible décentralisation pourrait tout aussi justifier la faible protection des droits des détenus.

<sup>66</sup> Le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires a fait l'objet d'une consécration internationale. En effet, les instruments internationaux préconisent aux Etats de mettre sur pieds des institutions indépendantes de contrôle des lieux de détention. Cette exigence n'a pas suffisamment retenue l'attention du législateur Camerounais. La

faiblesse est consécutive à l'absence d'un organisme indépendant de contrôle des établissements pénitentiaires.

En France par exemple, une loi spéciale<sup>67</sup> encadre le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires. Le Législateur français a alors créé une autorité indépendante chargée du contrôle des établissements pénitentiaires. Loin de nous l'idée d'envisager une transposition de la solution française en droit camerounais. Il s'agit en réalité de s'en inspirer afin de l'adapter au contexte camerounais pour une meilleure prise en compte des recommandations des textes internationaux.

Page | 219

La prison, comme toute institution de la République est soumise à des inspections régulières : elle fait ainsi l'objet d'un contrôle interne, exercé par elle-même sur elle-même. Cependant, si écoles, hôpitaux ou autres établissements ouverts sont aussi sujets à une observation et un contrôle extérieurs (exercés par des agents indépendants de l'institution) permanents, la prison constitue au contraire un monde cloisonné, fermé, souvent relégué loin de tout regard. Le contrôle extérieur, partiellement naturel ailleurs, doit donc ici être entièrement pensé, construit et institutionnalisé.

L'intérêt d'un contrôle extérieur pour les personnes détenues est évident puisqu'il permettrait à leurs requêtes d'être entendues et qu'il représenterait un vecteur d'amélioration de leur condition matérielle et juridique. Pour les agents de l'Administration pénitentiaire, le contrôle extérieur, vecteur d'une meilleure connaissance du système carcéral par le public, est d'abord un moyen de lutter contre l'« exclusion pénitentiaire dont ils sont aussi les victimes. L'amélioration des conditions de détention faciliterait aussi leurs conditions de travail. Pour l'Administration pénitentiaire en tant qu'institution, le contrôle extérieur, vecteur de transparence, est un moyen de lever « tout soupçon d'arbitraire ou d'injustice dans l'exercice de la violence légitime ».

---

Commission départementale de Surveillance des prisons prévue par le décret portant régime pénitentiaire en plus de ne présenter aucune garantie d'impartialité et d'indépendance a cessé de fonctionner depuis plusieurs années.

<sup>67</sup> En 1999, Elisabeth Guigou, Garde des Sceaux, a confié la réalisation d'un rapport sur le contrôle des établissements pénitentiaires à Guy Canivet, Premier Président de la Cour de Cassation. Ce rapport, intitulé « *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires* », recommandait l'adoption d'une loi pénitentiaire destinée à clarifier les missions de l'Administration pénitentiaire et plaidait en faveur d'une uniformisation des régimes réglementaires relatifs à la détention. Pour ce qui est du contrôle, il préconisait trois niveaux d'actions exercées par trois autorités distinctes : la vérification, la médiation et l'observation. À cette tripartition fonctionnelle aurait été accolé un système de découpage territorial, la première fonction étant exercée au niveau national, la seconde au niveau régional et la troisième au niveau local. Le contrôleur Général des lieux de privation de liberté est créé en France le 30 octobre 2007. C'est une autorité administrative indépendante chargée de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux.



Pour les citoyens, enfin, le contrôle extérieur sert d'outil d'évaluation d'une institution de la République au service de la Justice, dont les politiques et les moyens sont votés par leurs représentants. L'indépendance des membres de la commission d'enquête est primordiale, leur formation au contrôle doit être poussée et leur compétence reconnue.

Au regard des développements qui précèdent, il apparaît que la législation camerounaise intègre faiblement les exigences internationales visant les conditions de prise en charge spécifique du détenu mineur auteur d'une infraction ordinaire. Cette faiblesse transparaît aussi bien dans la faible détermination des droits spécifiques du détenu mineur que dans leur protection. Cette faible prise en compte des instruments internationaux est davantage perceptible lorsqu'on s'intéresse aux modalités spécifiques de prise en charge du détenu mineur.

### **B- Une faible détermination des modalités de prise en charge des détenus**

L'Ensemble des Règles Minima pour le Traitement des Détenus précise en sa règle 1 : *« tous les détenus sont traités avec le respect dû à la dignité et à la valeur inhérente à la personne humaine. Aucun détenu ne doit être soumis à la torture ni à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et tous les détenus sont protégés contre de tels actes, qui ne peuvent en aucun cas être justifiés par quelques circonstances que ce soit (...) »*. Les Règles des Nations Unies pour la Protection des Mineurs Privés de Liberté adoptées par l'Assemblée Générale dans sa résolution 45/113 du 14 décembre 1990 précise en sa Règle 17 que *« les mineurs en état d'arrestation ou en attente de jugement sont présumés innocents et traités comme tels. La détention avant jugement doit être évitée dans la mesure du possible et limitée à des circonstances exceptionnelles. Par conséquent tout doit être fait pour appliquer d'autres mesures. Si toutefois le mineur est détenu préventivement, (...) les parquets traiteront de tels cas avec la plus grande diligence pour que la détention soit aussi brève que possible »*. La Règle 21 exige que soit précisé le régime d'admission, de l'immatriculation, du transfèrement, et du transfert du mineur. En revanche, Les modalités de prise en charge spécifique du détenu mineur n'ont pas fait l'objet d'une précision en droit camerounais<sup>68</sup>. On se souvient que, les textes internationaux préconisent aux

---

<sup>68</sup> Le décret portant régime pénitentiaire au Cameroun ne précise pas suffisamment les modalités spécifiques de prise en charge du détenu mineur poursuivi. Cette insuffisance entraîne dans la pratique, l'application aux détenus mineurs du régime de droit commun.



Etats d'adapter la condition du détenu mineur aux exigences de la minorité et de la vulnérabilité<sup>69</sup>. Pour donner effet à cette prescription, les Etats devraient préciser les modalités spécifiques de prise en charge des détenus mineurs dans leur législation.

Au Cameroun en effet, plusieurs catégories de mineurs peuvent faire l'objet d'une mesure de détention provisoire. Ainsi, « *le mineur de douze à quatorze ans ne peut faire l'objet d'un mandat de détention provisoire qu'en cas d'assassinat de meurtre ou de coups mortels* »<sup>70</sup>. Bien plus, « *le mineur de quatorze à dix-huit ans ne peut faire l'objet d'un mandat de détention provisoire que si cette mesure paraît indispensable* »<sup>71</sup>. En bref, on se serait attendu de la part du législateur Camerounais qu'il précise les modalités spécifiques de prise en charge des deux catégories de mineurs. Le manque de spécificité des modalités de prise en charge du détenu mineur âgé de douze à quatorze ans (1) et le manque de spécificité des modalités de prise en charge du détenu mineur âgé de quatorze à dix-huit ans (2), illustrent à suffisance la faible prise en compte des standards internationaux.

### **1-Les modalités de prise en charge du détenu âgé de douze à quatorze ans**

Les modalités spécifiques de prise en charge du détenu mineur âgé de douze à quatorze ans n'ont pas retenu l'attention du législateur camerounais. Or, on se souvient que la plupart des textes internationaux plaident pour le maintien des modalités spécifiques de prise en charge des détenus mineurs, différentes de celles des adultes et qui poursuivent des objectifs particuliers. Cette spécialisation en effet, se réclame du principe selon lequel les enfants ont droit à une protection particulière y compris lorsqu'ils sont en détention provisoire. Il s'agit en réalité d'assurer aux mineurs une protection compte tenu de leur vulnérabilité<sup>72</sup>, de leur personnalité en développement<sup>73</sup>, de leurs besoins particuliers en éducation et de leur « *problème de maturité affective, psychologique et intellectuelle* »<sup>74</sup>. Si les textes internationaux préconisent aux Etats de prendre toutes les mesures qui militent en faveur de la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant,

<sup>69</sup>Les textes internationaux et notamment la CIDE, préconisent aux Etats de réglementer spécialement les conditions et les modalités de prise en charge des détenus mineurs. En revanche, cette exigence n'a pas suffisamment retenue l'attention du législateur camerounais. Les modalités de prise en charge du détenu mineur manquent de spécificité.

<sup>70</sup> Art.704 du CPP.

<sup>71</sup> Art.705 du CPP.

<sup>72</sup> La vulnérabilité décrit le caractère de quelque chose de fragile, de vulnérable ou encore de sensible. Le détenu âgé de douze à quatorze ans est nécessairement vulnérable. En revanche, on constate que le législateur camerounais ne précise pas les modalités de prise en charge de cette catégorie de mineurs.

<sup>73</sup> Le détenu âgé de douze à quatorze ans ne bénéficie pas d'une prise en charge spécifique adaptée aux exigences de son statut en dépit des exigences des instruments internationaux.

<sup>74</sup> Règles 4, REGLES DE BEIJING, op.cit.

il convient de constater que les textes internes ont faiblement précisé les modalités de prise en charge du détenu mineur ayant un handicap d'une part et celles du détenu mineur n'ayant aucun handicap d'autre part.

S'il est vrai que la prise en charge spécifique des détenus mineurs âgés de douze à quatorze ans n'a pas fait l'objet d'une réglementation spéciale sur le plan international, il n'en demeure pas moins vrai que la Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant fait obligation aux Etats d'assurer aux détenus mineurs une prise en charge conforme à leur statut. Il ne semble pas manqué d'intérêts de préciser en droit camerounais les conditions et les modalités de prise en charge de cette catégorie de mineurs. Privé de liberté même à titre provisoire, le détenu mineur ne bénéficie pas d'une prise en charge spéciale au Cameroun. Les textes n'ont pas précisé les modalités de prise en charge physique et psychologique de cette catégorie de mineur. Page | 222

Si le législateur a trouvé opportun de préciser les conditions de mise en détention provisoire des mineurs âgés de douze à quatorze ans, il aurait été judicieux qu'il précise les modalités de prise en charge. Aussi, Il serait tout aussi intéressant de préciser les modalités de prise en charge des mineurs âgés de douze à quatorze ans ayant un handicap. Outre la précision des modalités de prise en charge des handicapés moteurs, on pourrait préciser celles relatives à la prise en charge des handicapés visuels. De plus, en dépit de la protection spéciale dont bénéficie les personnes handicapées en général et les détenus mineurs en particulier, les modalités de leur prise en charge n'ont pas fait l'objet d'une précision en droit camerounais.

Une lecture attentive du décret portant régime pénitentiaire au Cameroun permet de constater l'absence des modalités de prise en charge des détenus mineurs en général. S'agissant des modalités de prise en charge physique du détenu mineur n'ayant aucun handicap, le décret n°92-052 du 27 Mars 1992 portant régime pénitentiaire est muet. La prise en charge physique<sup>75</sup> et psychologique<sup>76</sup> du mineur trouve son fondement notamment dans la CIDE. Ce texte précise en effet que « *les Etats parties veillent à ce que (...) Tout enfant privé de liberté soit traité avec*

---

<sup>75</sup> La prise en charge physique du détenu âgé de douze à quatorze n'a pas fait l'objet d'une détermination spéciale. Le législateur camerounais pourrait s'inspirer de son homologue français qui a réglementé spécifiquement et en fonction des seuils d'âge le régime de détention des mineurs.

<sup>76</sup> La prise en charge psychologique du détenu âgé de douze à quatorze ans n'a pas fait l'objet d'une précision.

*humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. »<sup>77</sup>.*

Comme indiqué dans la Déclaration des droits de l'enfant, « *l'enfant, en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle, a besoin d'une protection spéciale et de soins spéciaux, notamment d'une protection juridique approprié (...)* », il ne semble pas moins important que les modalités spécifiques de prise en charge de cette catégorie de mineurs soient précisées. Il en est tout aussi des modalités de prise en charge du détenu mineur âgé de quatorze à dix-huit ans (2).

Page | 223

## **2-Les modalités de prise en charge du détenu âgé de quatorze à dix-huit ans**

La législation camerounaise ne fait pas allusion aux modalités spécifiques de prise en charge des détenus mineurs âgés de quatorze à dix-huit ans. La prise en charge physique et psychologique des détenus mineurs trouve son fondement dans les textes internationaux<sup>78</sup>. En dépit de ces exigences, le législateur camerounais n'a pas précisé les modalités de la prise en charge physique et psychologique de cette catégorie de détenu mineur.

Les modalités de prise en charge du détenu mineur âgé de quatorze à dix ans manquent de spécificité. En effet, la législation camerounaise ne consacre aucune disposition relative aux modalités de prise en charge des détenus mineurs en prison. Comment comprendre qu'en dépit des exigences internationales relatives à la protection de la vulnérabilité du détenu mineur, que le législateur camerounais n'ait pas précisé les modalités de prise en charge du détenu mineur par le personnel pénitentiaire et le cas échéant un personnel spécialisé ? Le Cameroun étant partie à plusieurs instruments internationaux relatifs à la protection des mineurs privés de liberté, gagnerait à arrimer sa législation aux standards internationaux.

En droit comparé français par exemple le législateur a légiféré sur les modalités de prise en charge du détenu mineur en prison<sup>79</sup>. Dans ce pays en effet, le mineur fait l'objet d'un suivi

<sup>77</sup> Art.37 de la C.I.D.E, op.cit.

<sup>78</sup> La Règle 5.1, Ensemble des Règles Minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles de Mandela), précise : « Les administrations pénitentiaires doivent apporter tous les aménagements et les ajustements raisonnables pour faire en sorte que les détenus souffrant d'une incapacité physique, mentale ou autre aient un accès entier et effectif à la vie carcérale de façon équitable ».

<sup>79</sup> En droit comparé Français par exemple, le législateur a rigoureusement encadré le séjour carcéral des mineurs en fonction des seuils d'Age. Ainsi, le régime d'accueil, d'orientation et de prise en charge des détenus mineurs a fait l'objet d'une détermination spéciale.

Spécial dès son arrivé en prison<sup>80</sup>. Il est pris en charge par un personnel spécialisé<sup>81</sup> sur les questions de l'enfance. S'il est vrai que « *comparaison n'est pas raison* », le législateur camerounais pourrait s'inspirer de son homologue français. Le législateur camerounais pourrait par exemple, exiger que le mineur détenu fasse l'objet d'une prise en charge spéciale par un personnel spécialisé sur les questions de la délinquance juvénile.

En somme, il apparaît que la législation camerounaise est en déphasage avec les textes internationaux dans la mesure où elle ne précise pas les modalités spéciales de prise en charge physique du détenu mineur par un personnel spécialisé sur les questions de l'enfance.

Le suivi psychologique du détenu mineur en prison quant à lui est nécessaire pour une meilleure protection de la minorité. En effet, la protection de la minorité en prison est un impératif catégorique<sup>82</sup>. Rien ne peut justifier le faible suivi psychologique du détenu mineur en prison, rien ne peut l'expliquer. Les prisons pour mineur devraient avoir un service médico-psychologique dans l'optique d'assurer l'entretien systématique, le dépistage des troubles psychiques à l'arrivée des jeunes en prison. Le jeune détenu pourrait alors créer une relation de confiance avec les jeunes de sa catégorie.

Le suivi psychologique du détenu mineur n'a pas moins retenu l'attention du législateur international. Ces textes internationaux préconisent aux Etats de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant y compris lorsqu'il est privé de liberté et d'adapter sa prise en charge aux exigences de ses besoins spécifiques. Cependant, en dépit de ces exigences internationales, le législateur a, sinon omis du moins faiblement consacré le suivi psychologique spécial du détenu mineur en prison. Il n'en a pas précisé les modalités. Dans certains pays comme la France<sup>83</sup>, le suivi psychologique du détenu mineur fait l'objet d'une réglementation rigoureuse. Le droit à un suivi psychologique spécial trouve aussi sa source dans les textes édictés dans le cadre de l'organisation des Nations Unies<sup>84</sup> et l'Union africaine<sup>85</sup>.

<sup>80</sup> En France, le détenu mineur bénéficie des conditions d'accueils et de transfèrements spécifiques.

<sup>81</sup> Le personnel en charge du détenu mineur en droit comparé français est un personnel spécial et qualifié.

<sup>82</sup> Dans un contexte camerounais marqué par la faible prise en compte du principe de la séparation catégorielle des détenus, il nous semble fondé de leur accorder une attention particulière.

<sup>83</sup> Le législateur français a adopté une loi spéciale régissant le suivi du détenu mineur en prison.

<sup>84</sup> Cf., article 37 C) de la CIDE.Op.cit.

<sup>85</sup> L'article 17.1 de la CADBE précise que : « *Tout enfant accusé ou déclaré coupable d'avoir enfreint la loi pénale, a droit à un traitement spécial (...)* ».

Il convient d'observer la faible prise en compte des exigences relatives au suivi psychologique spécial du détenu mineur en prison. Il paraît indispensable de préciser clairement dans les textes, les modalités de la prise en charge psychologique du détenu mineur. Cela contribuerait à faire de la détention provisoire une détention véritablement éducative et exclusive de récidive.

Après avoir démontré la faible prise en compte des instruments relatifs aux détenus mineurs poursuivis pour une infraction ordinaire, il est temps de mettre l'accent sur la faible internalisation des exigences relatives aux détenus mineurs poursuivis pour une infraction spéciale.

## **II- UNE REGLEMENTATION INSUFFISANTE DE LA CONDITION DES DETENUS MINEURS POURSUIVIS POUR UNE INFRACTION SPECIALE**

Aux termes de la Règle 28 des Règles des Nations Unies pour la Protection des Mineurs Privés de Liberté : « *Les mineurs doivent être détenus dans des conditions tenant dûment compte de leur statut et de leurs besoins particuliers en fonction de leur âge, de leur personnalité et de leur sexe, du type de délit ainsi que de leur état physique et mental, et qui les protègent des influences néfastes et des situations à risque. Le principal critère pour le classement des mineurs privés de liberté dans les différentes catégories doit être la nécessité de fournir aux intéressés le type de traitement le mieux adapté à leurs besoins et de protéger leur intégrité physique, morale et mentale ainsi que leur bien-être* ». Le détenu mineur poursuivi pour une infraction spéciale ne saurait bénéficier d'une condition similaire à celle d'un détenu ordinaire. C'est pourquoi la condition juridique de cette catégorie de détenu n'a pas laissé insensible l'Organisation des Nations Unies. L'ONU a en effet, trouvé important de préciser les conditions et les modalités de prise en charge de cette catégorie de mineurs. Par détenu mineur, poursuivi pour une infraction spéciale, on entend les enfants impliqués dans les forces et groupes armés.

S'il est vrai que les textes internationaux ne font pas clairement allusion aux mineurs impliqués dans les actes de terrorisme, il n'en demeure pas moins vrai que le phénomène prend de plus en plus d'ampleur dans le monde en général et au Cameroun en particulier. Dans ses régions

du Nord-Ouest<sup>86</sup>, du Sud-Ouest<sup>87</sup> et de l'Extrême Nord<sup>88</sup>, l'Etat du Cameroun est victime des affres terroristes dont l'implication des mineurs n'est plus à démontrer. Pour apporter une réponse conséquente à cette situation, les pouvoirs publics ont adopté une loi spéciale consacrée à la répression des actes de terrorisme<sup>89</sup>. Dans la même lancée, il a été créé à la faveur d'un décret, un Comité National de Désarmement de Démobilisation et Réintégration<sup>90</sup> (CNDDR) dont la configuration<sup>91</sup>, les attributions<sup>92</sup>, et le fonctionnement<sup>93</sup> ont fait l'objet d'une précision. Il convient de constater que cette ambitieuse réglementation n'a pas suffisamment fait allusion à la condition spécifique du mineur impliquée dans les actes de terrorisme. La législation camerounaise n'a pas spécifiquement consacré la condition juridique du détenu mineur poursuivi pour une infraction spéciale. Cette omission est consécutive à l'imprécision de la condition du détenu âgé de douze à quatorze ans (A) et l'indétermination de la condition du détenu âgé de quatorze à dix-huit ans (B).

#### **A- L'imprécision de la condition du détenu âgé de douze à quatorze ans**

La condition du détenu mineur âgé de douze à quatorze ans n'a pas fait l'objet d'une réglementation spéciale en droit camerounais. L'on se souvient que l'article 704 du Code de

---

<sup>86</sup> La Région du Nord-Ouest est l'une des dix Régions du Cameroun. Son chef-lieu est Bamenda. Cette Région est le théâtre d'un affrontement entre les forces sécessionnistes et les forces de maintien de l'ordre. Ce combat fratricide dont les acteurs sont tout aussi les mineurs a entraîné plusieurs pertes en vies humaines.

<sup>87</sup> La Région du Sud-ouest figure au rang des dix régions du Cameroun. Son Chef-lieu est Buéa. Elle est tout aussi au centre d'une guerre asymétrique qui oppose un mouvement séparatiste aux forces de maintien de l'ordre. Ces mouvements mettent à contribution plusieurs combattants parmi lesquels les mineurs.

<sup>88</sup> La région de l'extrême nord est l'une des dix régions du Cameroun et la plus peuplée. Frontalière du Tchad, du Nigeria, son chef-lieu est Maroua.

<sup>89</sup> Cf. Loi n°2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme au Cameroun. Cette loi précise clairement que le CP le CPP et le Code de justice militaire demeurent applicables dans leurs dispositions non contraires à la présente loi.

<sup>90</sup> Cf. Décret n°2018/719 du 30 novembre 2018 portant création du Comité National de Désarmement de Démobilisation et de Réintégration.

<sup>91</sup> Le Comité comprend :

- le Conseil de Direction ;
- la Coordination Nationale ;
- les centres régionaux.

<sup>92</sup> Le Comité a pour mission d'organiser, d'encadrer et de gérer le désarmement, la démobilisation et la réintégration des ex-combattants du Boko Haram et des groupes armés des Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest désireux de répondre favorablement à l'offre de paix du Chef de l'Etat en déposant les armes.

<sup>93</sup> Les ressources du Comité sont constituées par :

- les subventions de l'Etat ;
- les dons et legs ;
- les contributions des partenaires techniques nationaux et internationaux ;
- toutes autres ressources qui pourraient lui être affectées conformément à la réglementation en vigueur.



Procédure Pénale<sup>94</sup> prévoit la possibilité pour cette catégorie de mineurs de faire l'objet d'un mandat de détention provisoire pour certaines infractions graves<sup>95</sup>.

En revanche le législateur est muet sur la condition juridique de cette catégorie de mineurs lorsqu'elle est poursuivie pour une infraction spéciale telle que le terrorisme. Comment comprendre qu'avec la montée en puissance des actes de terrorisme dans le monde en général<sup>96</sup> et au Cameroun en particulier<sup>97</sup>, on n'ait pas pensé à encadrer la condition du détenu mineur impliqué dans les actes de terrorisme. On ne saurait à notre humble avis détenir ces mineurs selon les conditions ordinaires de détention. Convient-il alors de constater qu'au Cameroun, les conditions (1) et les modalités de prise en charge de cette catégorie de détenu mineur n'ont pas fait l'objet d'une précision (2).

Page | 227

### 1-Le manque de spécificité des conditions de prise en charge du détenu

La prévention de la délinquance juvénile passe aussi par la garantie aux détenus mineurs, d'une prise en charge conforme à leur statut. C'est dans cette perspective qu'un auteur fait observer que « *Les pouvoirs publics, ne peuvent entreprendre une lutte efficace contre la criminalité qu'après avoir déterminé les contours* »<sup>98</sup>. Il en va de même de la précision des contours de la prise en charge spéciale des détenus mineurs poursuivis pour une infraction spéciale « *l'infraction étant considéré comme une maladie, le mineur en étant malade, la société dont le mineur fait partie en qualité de membre ne doit ménager ni les moyens encore moins les occasions pour lui administrer le traitement approprié qui lui permettra de guérir et d'abandonner, avant la majorité civile (vingt et un ans), la mauvaise voie qu'il commençait à suivre* »<sup>99</sup>. Il apparaît alors que le détenu mineur devrait bénéficier d'une prise en charge éducative conforme à son statut. Convient-il alors de préciser que la législation camerounaise précise faiblement les conditions relatives à la prise en charge physique et psychologique de cette catégorie de détenus mineurs.

<sup>94</sup>Il s'agit du CPP du Cameroun, op.cit.

<sup>95</sup> Pour le magistrat Emmanuel NDJERE, « Il s'agit des crimes intentionnels qui entraînent mort d'Homme. ». V. NDJERE (E), *Le ministère public ou Parquet*, Tome II, Yaoundé, PUCAC, coll. Apprendre, 2012, p.242. V. aussi, NDJERE (E), *Le ministère public ou parquet*, Yaoundé, PUCAC, tome I, 2012, 359 pages.

<sup>96</sup> De nos jours aucun Etat n'est à l'abri du terrorisme. Même les pays à l'instar du Cameroun qui étaient considérés comme un havre de paix n'en sont pas épargnés. Ce phénomène n'est pas propre à aucun pays, et aucune région.

<sup>97</sup> Avec la montée du terrorisme dans ses trois régions, on se serait attendu à ce que la condition du détenu mineur poursuivi pour cette catégorie spécifique d'infraction fasse l'objet d'une réglementation spéciale.

<sup>98</sup> STEFANI (G.), (LEVASSEUR (G.), *Droit pénal général*, Paris, Dalloz, Tome 1, 4<sup>ème</sup> Ed., 1970, p.22.

<sup>99</sup> V.NDJERE (E), *Le ministère public ou Parquet*, Tome II, op.Cit.p.242.

Les textes internationaux préconisent d'édicter des textes qui militent en faveur d'une meilleure prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ainsi, aux termes de l'article 4 de la Charte africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant « *dans toute action concernant un enfant entreprise par une quelconque personne ou autorité, l'intérêt supérieur de l'enfant sera la considération primordiale* ». L'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus<sup>100</sup> précise en sa règle 8 que « *Les différentes catégories de détenus doivent être placées dans des établissements ou quartier d'établissements distincts, en tenant compte de leur sexe, de leur âge, de leurs antécédents, des motifs de leur détention et des exigences de leur traitement* ».

De ce qui précède, il ressort clairement que le détenu mineur devrait bénéficier d'une prise en charge spéciale qui sied avec son statut. Au Cameroun en effet, la prise en charge spéciale visant la protection de l'intégrité physique du détenu n'a pas fait l'objet d'une précision<sup>101</sup>. Les conditions spécifiques de détention du mineur n'ont pas retenu l'attention du législateur camerounais.

Outre l'absence d'une réglementation spéciale des conditions de prise en charge détenu mineur, le législateur camerounais a cristallisé une matière aussi intéressante que le droit pénitentiaire dans les textes réglementaires<sup>102</sup>. Il y'a lieu de restaurer le domaine pénitentiaire à la loi<sup>103</sup>. Le législateur pourrait alors pour une prise en charge judiciaire du détenu mineur s'inspirer du droit comparé notamment français. Dans ce pays en effet, le législateur a rigoureusement aménagé la condition du détenu mineur<sup>104</sup>, il en a accordé une attention particulière, lui donnant alors un caractère spécial. Un parcours attentif du décret portant régime pénitentiaire au Cameroun laisse transparaître l'absence d'un titre ou d'un chapitre destiné spécialement à la prise en charge physique du détenu. Il en est tout aussi des conditions visant la protection de l'intégrité morale du détenu mineur.

<sup>100</sup> Il s'agit du texte adopté par le Premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du Crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955.Op.cit.

<sup>101</sup> Le Décret portant régime pénitentiaire est muet sur les conditions spécifiques de prise en charge du détenu mineur.

<sup>102</sup> Le domaine pénitentiaire reste et demeure régi au Cameroun par un acte réglementaire et plus précisément un décret. Il nous semble opportun de suggérer la restauration du domaine pénitentiaire à la loi pour une meilleure protection des détenus en général.

<sup>103</sup> Selon nous, l'essentiel des textes applicables en prison devraient provenir de l'Assemblée nationale, titulaire originel du pouvoir législatif.

<sup>104</sup> Dans les pays développés comme la France, la condition du détenu mineur a fait l'objet d'une détermination spéciale. Le détenu mineur bénéficie d'une prise en charge conforme aux exigences de leur statut.

La protection de l'intégrité morale du détenu mineur poursuivi pour une infraction spéciale n'a pas fait l'objet d'une réglementation spéciale en droit camerounais<sup>105</sup>. S'il est vrai que dans les textes qui réglementent le droit de visite<sup>106</sup> et de correspondance<sup>107</sup> en prison, le suivi psychologique<sup>108</sup> spécial de cette catégorie de détenu mineur n'a pas retenu l'attention du législateur. Les textes internationaux à l'instar de la Convention des Nations Unies relatives aux Droits de l'Enfant sont pourtant un peu précis à ce sujet. Ce texte proclame en effet que « *tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge (...)* »<sup>109</sup>.

Le détenu mineur bénéficie d'un traitement spécial conforme aux besoins des personnes de son âge. Autrement dit, tous les textes internationaux plaident pour une prise en charge spécialisée des mineurs différente de celle des majeurs et qui poursuit des objectifs particuliers. Cette spécialisation en effet, se réclame du principe que les enfants ont droit à une protection particulière y compris lorsqu'ils sont poursuivis pour des infractions au vu de leur vulnérabilité, de leur personnalité en développement, de leurs besoins particuliers en éducation.

Cependant, une lecture attentive des textes applicables en prison nous permet de constater l'absence d'un suivi psychologique spécial du détenu mineur poursuivi pour une infraction spéciale à l'instar du terrorisme. Les textes en effet, sont muets sur le personnel dévolu à la prise en charge psychologique spéciale de cette catégorie de détenus mineurs. Le législateur pourrait par exemple légiférer sur le rôle des psychologues et des criminologues dans les établissements. Ainsi, « *afin de traduire dans les faits le principe de non-discrimination, l'administration pénitentiaire doit prendre en compte les besoins de chaque détenu, en particulier ceux des catégories les plus vulnérables (...). Les mesures requises pour protéger et promouvoir les droits des détenus ayant des besoins particuliers, doivent être prise (...). Quoi qu'il en soit, la*

<sup>105</sup> Le décret portant régime pénitentiaire ne précise pas les conditions et les modalités spécifiques de la prise en charge morale du détenu mineur.

<sup>106</sup> Comme tout détenu, le mineur peut recevoir de la visite en prison même si on peut regretter que pour des raisons disciplinaires, ces visites peuvent être suspendues pendant un temps n'excédant pas deux mois ou supprimées définitivement. Cf. Article 39 du décret portant régime pénitentiaire. Op.cit.

<sup>107</sup> Si la liberté de correspondance a été reconnue aux détenus, elle n'est pas absolue. Pour des raisons de sécurité et de discipline, le régisseur de la prison peut interdire à un détenu de communiquer avec les autres personnes.

<sup>108</sup> Le décret portant régime pénitentiaire ne précise pas le régime juridique du suivi psychologique du mineur âgé de douze à quatorze ans.

<sup>109</sup> Article 37 de la C.I.D.E. Op.cit.

vulnérabilité due à leur statut de détenus mineurs, doit être prise en compte lors de la prise des décisions<sup>110</sup>.

En somme, force est d'observer que les conditions de prise en charge visant la protection de l'intégrité physique et morale du détenu mineur poursuivi pour une infraction spéciale n'ont pas fait l'objet d'une précision. Il en est tout de même des modalités de leur prise en charge.

## 2-Le manque de spécificité des modalités de prise en charge du détenu

Les modalités de prise en charge du détenu mineur poursuivi pour une infraction spéciale n'ont pas fait l'objet d'une réglementation en droit pénitentiaire camerounais. En effet, le détenu mineur ne bénéficie pas d'une prise en charge spéciale. Le législateur n'en a pas déterminé les modalités. L'absence des modalités spéciales de prise en charge du détenu mineur poursuivi pour une infraction spéciale et la non précision des programmes spéciaux à l'intention du détenu illustrent à suffisance la faible détermination des modalités de prise en charge de cette catégorie de détenu mineur.

La prise en charge du détenu mineur par un personnel spécialisé trouve sa justification dans l'impératif d'assurer au détenu une détention conforme à ses besoins spécifiques. Le détenu mineur poursuivi pour une infraction spéciale à l'instar du terrorisme ne devrait pas bénéficier d'une prise en charge par un personnel ordinaire. Son statut spécial<sup>111</sup> commande une prise en charge spéciale par un personnel qualifié. Le personnel spécial consacré à la prise en charge de cette catégorie de détenu mineur devrait comprendre « *un nombre suffisant de spécialistes tels que des éducateurs, des instructeurs, des conseillers, des travailleurs sociaux, des psychiatres et des psychologues qualifiés. Ces personnes et les autres spécialistes doivent normalement être employés à titre permanent, ce qui n'empêche pas d'employer des auxiliaires à temps partiels ou bénévoles si l'appui et la formation qu'ils peuvent donner sont adéquats et bénéfiques. L'établissement doit avoir recours à toutes les sources et formes d'assistance curative, scolaire, morale, spirituelle, et autre qui sont indiqués et disponibles et doit s'efforcer de les employer selon les besoins et les problèmes individuels de traitement des mineurs* »<sup>112</sup>.

<sup>110</sup> Règle 65, Règles des Nations Unies concernant le Traitement des Détenues et l'Imposition des Mesures non privatives de Libertés aux Délinquants (Règles de Bangkok).

<sup>111</sup> Le mineur poursuivi pour l'infraction de terrorisme est forcément un détenu spécial qui devrait bénéficier d'un cadre de détention spécial, d'un traitement spécial, et d'une prise en charge par un personnel qualifié.

<sup>112</sup> Règle 81, Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, op.cit.

De plus, « l'administration doit choisir avec soin le personnel de tout grade et de toute catégorie, car c'est de son intégrité, de son humanité, de sa capacité de s'occuper de mineurs, de ses capacités professionnelles et de son aptitude générale au travail en question que dépend la bonne gestion des établissements pour mineur. »<sup>113</sup>. Autrement dit, « Afin que les buts et précités puissent être atteints, les membres du personnel doivent être recrutés comme fonctionnaire et convenablement rémunérés pour qu'on puisse retenir des hommes et des femmes capables. Le personnel des établissements pour mineur doit être continuellement encouragé à exercer ses fonctions avec humanité, dévouement, et efficacité et à se conduire à tout moment, de manière à mériter le respect des mineurs et à leur donner l'exemple d'un comportement et de perspectives positifs ».<sup>114</sup>

De la disposition qui précède, il ressort clairement que le détenu mineur devrait faire l'objet d'une prise en charge par un personnel spécial. Qu'en est-il alors des programmes dispensés à l'intention des détenus mineurs ?

La prise en charge du détenu mineur selon ses besoins spécifiques, tire son fondement des instruments juridiques internationaux. Pour donner effet à cette exigence, il serait bien d'en préciser les modalités spécifiques. Dans l'optique d'assurer une prise en charge efficace et efficiente aux détenus mineurs poursuivis pour une infraction spéciale, une détermination rigoureuse des programmes spécifiques à leur intention paraît être un impératif. Le personnel qui s'occupe du détenu devrait s'approprier un ensemble de programmes spécifiques relatifs à la prise en charge des détenus mineurs. Ainsi, « le personnel doit recevoir une formation qui lui permette de s'acquitter de manière efficace de ses tâches, en matière de réadaptation, et qui comporte, en particulier une formation dans les domaines de la psychologie de l'enfant, de la protection de l'enfance et des normes internationales relatives aux droits de l'Homme et aux Droits de l'enfant. »<sup>115</sup>. Le détenu mineur poursuivi pour une infraction spéciale devrait alors bénéficier d'un programme spécial adapté à son statut. Ce programme devrait comporter plusieurs modules destinés à faciliter sa réadaptation sociale et une meilleure prise en charge psychologique.

<sup>113</sup> Règle 82, Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, op.cit.

<sup>114</sup> Règle 84, Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, op.cit.

<sup>115</sup> Règle 85, Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, op.cit.

Face à la montée en puissance du terrorisme dans le monde en général et au Cameroun en particulier, il serait opportun pour une protection plus efficiente du mineur, d'aménager sa prise en charge. La réponse pénitentiaire devrait être plus adaptée à cette forme spéciale de délinquance. Si la prison apparaît très souvent comme un instrument de lutte contre la délinquance<sup>116</sup>, il faudrait qu'elle soit un cadre peu propice à la contagion criminelle<sup>117</sup> dans ce milieu. Cette prévention passe à notre sens, par une meilleure détermination de la condition du détenu mineur, la précision détaillée des conditions et des modalités de prise en charge du détenu à travers des programmes spéciaux. Mettre l'emphasis sur l'indétermination de la condition du détenu mineur âgée de quatorze à dix-huit ans ne nous paraît pas dénué d'intérêts.

### **B- L'indétermination de la condition du détenu âgé de quatorze à dix-huit ans**

La condition du détenu mineur âgé de quatorze à dix-huit ans n'a pas fait l'objet d'une réglementation spéciale. Cependant, en dépit des exigences internationales visant la prise en charge spéciale de cette catégorie de mineur, le législateur camerounais n'a pas précisé les conditions (1) encore moins les modalités spéciales de leur prise en charge (2).

#### **1-L'inadéquation des conditions de prise en charge du détenu mineur avec son statut**

Les conditions spécifiques de détention des détenus mineurs âgés de quatorze à dix-huit ans n'ont pas fait l'objet d'une réglementation en droit camerounais. Ces diverses exigences pourtant consacrées par les textes internationaux n'ont pas suffisamment retenu l'attention du législateur camerounais. Il en est ainsi des conditions relatives au cadre d'exécution de la détention provisoire ainsi que celles relatives à la prise en charge spéciale du détenu mineur. Si la détention des mineurs qui attendent de passer en jugement n'est pas de règle, la privation de liberté peut être ordonnée dans les cas prévus par la loi. Ce texte est l'application du principe selon lequel la liberté est la règle et la privation de liberté l'exception. Lorsque la mesure de détention a été ordonnée, le cadre de détention du mineur devrait obéir aux standards internationaux en la matière. Les textes internationaux posent le principe de la détention du mineur dans un établissement spécial<sup>118</sup>. Bien

<sup>116</sup> Quoiqu'il en soit, la prison reste et demeure un précieux outil au service de la lutte contre la délinquance.

<sup>117</sup> La faible observation des critères de séparation des détenus pourrait faciliter la corruption des mœurs.

<sup>118</sup> La plupart des instruments internationaux militent en faveur de la création des prisons pour mineur à défaut de les séparer des détenus majeurs.



que prévu en droit camerounais<sup>119</sup> cette prescription reste et demeure une réalité textuelle<sup>120</sup>. L'absence des prisons spéciales pour mineur renseigne à suffisance sur cette faible prise en compte des exigences internationales.

Si on peut relever que les textes internationaux ne s'opposent pas à la détention des mineurs dans un établissement pour détenu majeur et sous réserve de leur détention dans un quartier spécial, il n'en demeure pas moins vrai que ces mineurs doivent autant que possible éviter tout contact avec les majeurs<sup>121</sup>. Au Cameroun en effet, cette dernière prescription n'est pas toujours respectée. Pour asseoir des normes qui répondent à cette exigence, il y a lieu de repréciser le contenu de la séparation catégorielle des détenus.

S'agissant du principe de la séparation catégorielle des détenus mineurs posé par les textes internationaux<sup>122</sup>, il impose de réserver aux détenus un cadre de détention qui serait en phase avec leur statut. En effet, si le mineur doit être détenu dans un établissement spécial, en plus du principe de l'encellulement individuel<sup>123</sup>, il doit être séparé des détenus qui ne rentrent pas dans sa catégorie<sup>124</sup>. Autrement dit, s'il est vrai que le mineur bénéficie d'une détention spéciale dans une cellule spéciale, les textes précisent qu'il doit l'être seul. En revanche, si l'irrespect du principe de

---

<sup>119</sup> Le décret portant régime pénitentiaire au Cameroun pose le principe de la détention des mineurs dans une prison spéciale. Cf. article 7. op.cit.

<sup>120</sup> Les prisons pour mineur sont ineffectives au Cameroun. Dans la pratique, les mineurs sont incarcérés dans des locaux spéciaux distincts de ceux des majeurs.

<sup>121</sup> Si les locaux spéciaux ont été prévus pour l'incarcération des mineurs, il convient d'observer qu'aucun critère de séparation avec les majeurs n'existent dans la cours de la prison. Les détenus majeurs et mineurs se côtoient sans problème.

<sup>122</sup> Cette exigence a été consacrée par l'article 10 2. a) du PIDCP en ces termes : « Les prévenus sont, sauf dans des circonstances exceptionnelles, séparés des condamnés et sont soumis à un régime distinct, approprié à leur condition de personnes non condamnées ». Ce même texte précise en son article 10 2.b) que : « Les jeunes prévenus sont séparés des adultes et il est décidé de leur cas aussi rapidement que possible ».

<sup>123</sup> L'Ensemble des Règles Minima pour le Traitement des détenus, op.cit. Précise en sa règle 9.1) que : « Les cellules ou chambres destinées à l'isolement nocturne ne doivent être occupées que par un seul détenu. Si pour des raisons spéciales, telle qu'un encombrement temporaire, il devient nécessaire pour l'administration pénitentiaire centrale de faire des exceptions à cette règle, on devra éviter de loger deux détenus par cellule ou chambre individuelle. ». Le principe de l'encellulement individuel impose de garantir au mineur un cadre de détention individuel. Dès 1875, une loi a posé le principe de l'emprisonnement individuel dans les établissements pénitentiaires sans que celui-ci ne soit jamais respecté. Les textes actuels reflètent cette incapacité chronique et posent toutes sortes de dérogation qui vident le principe de sa portée. Ainsi, l'article 716 du Code de procédure pénale français prévoit que : « Les personnes mises en examen, prévenues et accusées, soumis à la détention provisoire, sont placées au régime de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit ». Le même texte précise que : « Il ne peut être dérogé à ce principe qu'à raison de la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou de leur encombrement temporaire ou, si les intéressés ont demandé à travailler, en raison des nécessités d'organisation du travail ».

<sup>124</sup> La séparation des détenus vise à assurer la protection et la sûreté des personnes privées de liberté ainsi qu'à garantir une gestion optimale des prisons. C'est également une mesure qui vise à préserver le principe de la présomption d'innocence et à offrir le régime le plus approprié possible pour chaque catégorie de détenus.

l'encellulement individuel n'est pas en phase avec l'intérêt supérieur de l'enfant, les textes internationaux ne font pas de l'emprisonnement individuel la seule option. A défaut d'un cadre individuel, le mineur peut faire l'objet d'une détention dans un cadre réservé aux mineurs de sa catégorie. La législation camerounaise ne serait pas en phase avec le chapelet d'exigences des textes internationaux. Convient-il alors de constater que les conditions visant la prise en charge spéciale du détenu mineur ont faiblement été internalisées

Si les mesures visant la détention des mineurs ont été aménagées, les conditions de leur prise en charge spéciale telles que précisées par les textes internationaux n'ont pas suffisamment retenu l'attention du législateur camerounais. Le détenu mineur en effet devrait bénéficier d'un régime de détention, compatible avec son statut. Cependant, les textes camerounais n'ont pas précisé les conditions de prise en charge du détenu mineur. Les exigences relatives à l'accueil, à l'orientation et aux personnels consacrés à la prise en charge du détenu mineur n'ont pas été précisées. Le décret portant régime pénitentiaire ne fait pas suffisamment allusion à la prise en charge du détenu mineur par un personnel spécialisé<sup>125</sup>.

Outre la faible détermination de la prise en charge du détenu mineur par un personnel ayant des compétences sur les questions juvéniles, les textes ne précisent pas les programmes spéciaux<sup>126</sup> destinés à l'intention de cette catégorie de mineurs. Comment peut-on garantir une détention éducative au mineur en l'absence de programmes spéciaux ? Il serait judicieux d'adapter des programmes<sup>127</sup> de prise en charge du détenu mineur aux exigences des personnes de leur âge.

<sup>125</sup> Le personnel pénitentiaire joue un rôle important dans le processus de prise en charge des détenus en général et des détenus mineurs en particulier. C'est ainsi que L'Ensemble des Règles Minima pour le traitement des détenus, op.cit., précise en sa règle 46.1 que : « L'Administration pénitentiaire doit choisir avec soin le personnel de tout grade, car c'est de son intégrité, de son humanité, de son aptitude personnelle et de ses capacités professionnelles que dépend une bonne gestion des établissements pénitentiaires ».

<sup>126</sup> Le législateur camerounais ne précise pas les programmes spéciaux de traitement du détenu mineur en fonction des seuils d'âge. Cette omission législative ne nous semble pas en conformité avec la lettre et l'esprit des textes internationaux qui préconisent aux Etats de garantir aux détenus mineurs une prise en charge spécifique.

<sup>127</sup> L'Ensemble des Règles Minima pour le Traitement des détenus, op.cit. prévoit en sa règle 70 que : « Il faut instituer dans chaque établissement un système de privilèges adapté aux différents groupes de détenus et aux différentes méthodes de traitements afin d'encourager la bonne conduite, de développer le sens de la responsabilité et de stimuler l'intérêt et la coopération des détenus à leur traitement ». Aussi précise-t-il en sa règle 69 : « Dès que possible, après l'admission et après une étude de la personnalité de chaque détenu (...), un programme de traitement doit être préparé pour lui, à la lumière des données dont on dispose sur ses besoins individuels, ses capacités et son état d'esprit ». Ces exigences n'ont malheureusement pas retenues l'attention du législateur camerounais.

Ainsi, le législateur pourrait déterminer des modules de formation qui intègrent les aspects liés à la psychologie de l'enfant ainsi qu'à sa vie familiale.

De plus, le législateur camerounais pourrait davantage réglementer la vie du détenu en détention. Il pourrait déterminer les conditions d'accueil, d'orientation, de transfèrement du détenu mineur. Aussi, si la détention du mineur dans une prison pour majeur est devenue la règle dans la pratique à cause de l'absence des prisons pour mineurs, le législateur devrait à notre sens veiller davantage au respect de la séparation catégorielle des détenus. Autrement dit, lorsque le mineur est détenu dans une prison pour majeur, il doit éviter tout contact avec les majeurs. Les conditions de prise en charge du détenu mineur devenu majeur en prison devraient tout aussi être précisées.

Il ressort que les conditions de prise en charge des détenus mineurs âgés de quatorze à dix-huit ans n'ont pas fait l'objet d'une précision. Il en est tout aussi des modalités de prise en charge de cette catégorie de détenus.

## **2-L 'inadéquation des modalités de prise en charge du détenu mineur avec son statut**

Les modalités spécifiques de prise en charge des détenus mineurs en général et des détenus mineurs âgés de quatorze à dix-huit ans en particulier n'ont pas retenu l'attention du législateur camerounais. En effet, les textes internationaux préconisent d'assurer aux détenus mineurs une détention éducative exclusive de récidive. Autrement dit les Etats devraient préciser les modalités spécifiques de prise en charge des détenus mineurs qui cadrent avec leurs besoins spécifiques.

On constate cependant que les modalités de prise en charge du détenu mineur par un personnel spécial ainsi que les programmes spéciaux à l'intention du détenu mineur n'ont pas fait l'objet d'une précision. Adapter la prise en charge du détenu mineur en fonction de ses besoins, telle est une forte recommandation des instruments juridiques internationaux plus précisément de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'Enfant et de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant. Au Cameroun en effet, le législateur est muet sur les modalités de prise en charge des détenus mineurs âgés de quatorze à dix-huit ans. L'absence des modalités spécifiques de prise en charge des détenus mineurs en général<sup>128</sup>, et des détenus mineurs poursuivis

---

<sup>128</sup> L'imprécision des modalités de prise en charge des détenus mineurs en général et des détenus mineurs poursuivis pour des infractions graves telles que le terrorisme ne nous semble pas contribuer à la protection de la minorité en

pour des infractions telles que le terrorisme ne semble pas moins préjudiciable au mineur. A ce sujet, il serait indiqué de tirer les leçons du droit comparé et notamment français. Dans ce pays en effet, le détenu mineur poursuivi pour une infraction aussi grave que le terrorisme, bénéficie d'une prise en charge spécial<sup>129</sup>.

En France, cette prise en charge vise à limiter tout contact avec les détenus ordinaires afin d'éviter la contagion criminelle<sup>130</sup> en prison. C'est ainsi qu'une fois que la mesure de détention a été jugée nécessaire, le législateur a pris le soin d'aménager un régime spécial d'accueil de prise en charge et d'orientation du détenu. Le détenu mineur poursuivi pour une infraction grave à l'instar du terrorisme, bénéficie d'une prise en charge spéciale en plus du régime de détention applicable aux mineurs poursuivis.

En droit camerounais, il n'existe pas un régime de détention spécial applicable aux mineurs poursuivis pour une infraction spéciale telle que le terrorisme. A notre humble avis, il ne nous paraît pas moins important de déterminer les modalités spéciales de prise en charge de cette catégorie de détenus. Il nous souvient par exemple que, le détenu mineur poursuivi devrait bénéficier d'un régime de détention spécial conforme à son statut de mineur et de personne poursuivie<sup>131</sup>. Pour cela, il faudrait réglementer le séjour carcéral des mineurs poursuivis pour terrorisme.

Techniquement, cette catégorie de mineurs bénéficie non seulement de la présomption d'innocence mais aussi et surtout d'une détention provisoire en réalité éducative. Il faudrait préciser le régime spécial de détention des mineurs prévenus d'une part et celui des mineurs poursuivis pour des infractions graves à l'instar du terrorisme d'autre part. C'est ainsi qu'on pourrait non seulement adapter la détention aux exigences de la minorité et de la vulnérabilité d'une part et éviter la contagion criminelle en prison d'autre part. Les pouvoirs publics pourraient alors à notre humble avis recruter le personnel spécial en charge de cette catégorie de mineurs. Ce

---

prison. Une lecture attentive du Décret portant régime pénitentiaire nous permet de constater un manque de spécificité de la prise en charge de cette catégorie de mineur. Il y'a alors une assimilation systématique des mineurs aux majeurs.

<sup>129</sup> La prise en charge du mineur en prison a fait l'objet d'une réglementation spéciale en France. Ainsi, l'accueil, l'orientation et la prise en charge des mineurs en fonction de leurs besoins spécifiques ont fait l'objet d'une détermination législative.

<sup>130</sup> L'imprécision du régime de la prise en charge des détenus mineurs poursuivis pour des infractions graves à l'instar du terrorisme pourrait favoriser la corruption des mœurs en prison.

<sup>131</sup> V. Les dispositions contenues dans la CIDE et la CADBE, op.cit.

personnel peut alors être constitué des psychologues, des criminologues<sup>132</sup>, des leaders religieux, et des personnes ayant une qualification avérée sur les questions de l'enfance.

Si le législateur camerounais a jugé important de consacrer un régime spécial de la détention provisoire des mineurs<sup>133</sup>, il n'est pas inutile de préciser les conditions et les modalités du suivi du détenu mineur en prison. C'est ainsi qu'on pourrait davantage assurer au mineur un suivi individualisé<sup>134</sup> et éducatif<sup>135</sup> conforme à son statut. A ce sujet, le législateur pourrait instituer un juge en charge du suivi de la détention provisoire des mineurs. Celui-ci pourrait alors bénéficier, comme en droit comparé<sup>136</sup>, d'un statut qui fixera clairement ses droits et ses obligations spécifiques<sup>137</sup>. La faible détermination des programmes spéciaux à l'intention des détenus mineurs poursuivis en général et des détenus poursuivis pour une infraction telle que le terrorisme en particulier est illustratif de la faible prise en compte des prescriptions internationales.

Si on peut être d'accord avec l'idée selon laquelle le détenu poursuivi bénéficie de la présomption d'innocence, cela ne saurait empêcher de lui inculquer des enseignements spéciaux à titre préventif et de nature à lui garantir une détention protectrice de sa vulnérabilité. Ces programmes pourraient alors être constitués de plusieurs modules à l'instar de l'éducation à la citoyenneté, la rectitude moral, l'amour de la patrie, l'amour de son prochain, le respect des institutions et ceux qui les incarnent, le patriotisme, le vivre ensemble, les programmes de déradicalisation, la psychologie, la sociologie pour ne citer que ceux-ci. Il s'agit d'inculquer aux détenus des valeurs de socialisation.

### **Conclusion**

<sup>132</sup> Dans l'optique de protéger la minorité en prison, il serait judicieux de faire intervenir le criminologue. La profession de criminologue est fondamentalement axée sur l'humain. Elle se déploie à l'intersection à la fois du monde des lois ou de la justice, de la psychologie ainsi que de la sociologie criminelle. Avec son ouverture d'esprit, son sens poussé de l'analyse et sa forte capacité d'écoute, le criminologue s'assure de comprendre les comportements délictueux et d'effectuer les interventions appropriées. A ce sujet, le législateur pourrait s'inspirer de son homologue du Québec qui consacre l'intervention du criminologue en détention.

<sup>133</sup> Cf. Les articles 704 et suivants du CPP.

<sup>134</sup> Le suivi individualisé du mineur en prison est tributaire de la présence d'un personnel qualifié sur les questions de la délinquance juvénile en quantité suffisante dans les lieux de détention.

<sup>135</sup> Relativement au suivi éducatif du mineur en détention, le législateur pourrait par exemple instituer un système de privilèges pour les meilleurs élèves en prison.

<sup>136</sup> La plupart des Etats développés ont consacré un statut spécifique aux détenus mineurs. L'exemple de la France est très illustratif.

<sup>137</sup> Dans la plupart des Etats développés, le détenu mineur bénéficie d'un statut spécial qui précise clairement ses droits et obligations spécifiques et un régime discipline moins rigoureux et adapté aux exigences de la minorité.

La condition juridique des détenus mineurs poursuivis des Centres pénitentiaires au Cameroun intègre faiblement la lettre et l'esprit des instruments juridiques internationaux. Cette prise en compte insuffisante est consécutive à une faible détermination de la condition des détenus mineurs poursuivis pour une infraction ordinaire et une réglementation insuffisante de la condition des détenus mineurs poursuivis pour une infraction spéciale. Le législateur Camerounais a faiblement précisé les conditions et les modalités spécifiques de prise en charge des détenus âgés de douze à quatorze ans et celles des détenus âgés de quatorze à dix-huit ans. Pour améliorer la prise en compte des droits humains en milieu carcéral, quelques pistes de solution pourraient être proposées. Le législateur pourrait réviser sa copie en tirant leçon des difficultés du moment révélées par l'expérience pratique et celles dont il n'était pas conscient au moment de l'élaboration du décret de 1992. Les réalités de 1992 ne sont pas forcément celles de 2023. Il semble aussi important d'aménager spécialement la condition du détenu mineur poursuivi pour une infraction ordinaire d'une part et celle du détenu mineur poursuivi pour une infraction spéciale à l'instar du terrorisme d'autre part tout en précisant la condition du détenu mineur devenu majeur en prison mais détenu dans une prison pour mineur. Le mineur poursuivi pour l'infraction de terrorisme devrait bénéficier d'une prise en charge spéciale conforme à son degré de dangerosité. Au Cameroun en effet, le législateur est muet sur les programmes spécifiques à inculquer à cette catégorie de mineurs. Comment peut-on garantir aux détenus mineurs une prise en charge spéciale en l'absence de programmes spéciaux à leur intention ? L'amendement et la resocialisation des détenus mineurs impliqués dans les groupes et forces armées sont tributaires d'une prise en charge spéciale. Il faudrait alors préciser à côté du régime de droit commun applicable aux détenus mineurs poursuivis en général, des programmes spéciaux à l'intention des mineurs poursuivis pour des faits de terrorisme en particulier. La réponse pénitentiaire actuelle ne semble pas adaptée à cette forme spéciale de criminalité. Il serait tout aussi judicieux pour une meilleure prise en compte des standards internationaux de restreindre la durée de la détention provisoire des mineurs. Améliorer la prise en compte des Droits de l'Homme en prison ne semble pas dénué d'intérêts. Ne dit-on d'ailleurs pas que tout citoyen est un prisonnier qui s'ignore ?



## **L'exécution des décisions de justice en matière non répressive et les personnes morales de droit public au Cameroun**

*The execution of court decisions in non-repressive matters and legal persons governed by public law in Cameroon*

Page | 239

*Par:*

**Jules Gérard EMA'A MOFA**

Doctorant Université de Douala

Chef de la Cellule Juridique de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM).

### **Résumé :**

*L'étude porte sur l'exécution des décisions de justice en matière non répressive au Cameroun : le cas des personnes morales de droit public. Il s'agit ici d'analyser la très difficile exécution des décisions de justice face aux débiteurs, personnes morales de droit public. Il faut le reconnaître, elles exécutent peu ou pas du tout les décisions de justices prises à leur encontre. Cela se vérifie tant sur les décisions définitives au travers de leurs immunités d'exécution et la forte ingérence de l'exécutif dans le domaine judiciaire, que sur les décisions non définitives pouvant être exécutées provisoirement par le truchement des défenses à exécution ou sursis à exécution. L'étude compte faire le point sur le visage de la difficile exécution des décisions de justice d'une part et les palliatifs à cet écueil d'autre part.*

**Mots clés :** Exécution des décisions de justice ; personne morale de droit public ; matière non répressive ; immunité d'exécution ; titre exécutoire ; voix d'exécution ; exécution forcée ; créance ; créancier ; débiteur ; recouvrement forcé des créances ; responsabilité pénale du dirigeant social.

**Abstract:**

*The study focuses on the execution of court decisions in non-repressive matters in Cameroon: the case of legal persons under public law. The objective of this work is to analyze the challenges in the enforcement of court decisions vis-à-vis debtors, legal persons governed by public law. Admittedly, they barely execute or not the court decisions taken against them.*

*This is true both for final decisions through their immunity from execution and the strong interference of the executive in the judiciary, as well as for non-final decisions that can be provisionally executed through defenses to execution or stay of execution.*

*The study intends emphasis on the difficulties in execution of court decisions on the one hand and the palliatives to on the other.*

**Keywords:** Execution of court decisions; legal person under public law; non-repressive matter; immunity from execution; enforceable title; performance voice; forced execution; claim; creditor; debtor; forced recovery of debts; criminal liability of the corporate officer.

## Introduction

Dans un contexte marqué par le sacre et la primauté des Droits de l'Homme<sup>1</sup>, le Cameroun s'est joint au reste du monde pour garantir à ses citoyens le respect dû à leurs droits fondamentaux<sup>2</sup>. Loin l'idée de faire une apologie sur le respect de tous ces droits, l'analyse s'intéressera exclusivement au droit à la justice qui semble trainer quelques tares dans son implémentation.

Page | 241

Pour s'en convaincre, le Président de la Cour Suprême du Cameroun, lors de son exposé ponctuant la rentrée solennelle du corps judiciaire le 25 février 2021, a fait le constat de «*la difficile exécution des décisions de justice au Cameroun* »<sup>3</sup>. Ce constat est encore plus alarmant au regard des personnes morales de droit public tels : les Etablissements Publics Administratifs<sup>4</sup>(EPA), les entreprises publiques<sup>5</sup> (EP), les collectivités territoriales décentralisées<sup>6</sup> (CTD) particulièrement couverts par les immunités en tant que personne morale de droit public.

En effet, à bien observer le système juridique camerounais, les personnes morales de droit public s'appuient sur ces privilèges à elles reconnus par la législation en vigueur pour rendre difficile, voire carrément impossible l'exécution des décisions judiciaires prises par les juges à leur rencontre. C'est pourquoi, il a paru opportun de travailler sur la thématique : « *L'exécution des décisions de justice en matière non répressive au Cameroun : Cas des personnes morales de droit public* ». Dès lors, un éclairage conceptuel s'avère nécessaire.

L'on peut définir, avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, l'exécution des décisions de justice comme « *le fait de donner effet à des décisions de justice, ainsi qu'à d'autres* ».

<sup>1</sup> Voir la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ; Convention Européenne des Droits de l'Homme ; Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, etc. <sup>2</sup> Voir à cet effet le préambule de la constitution du Cameroun de 1996.

<sup>2</sup> Voir les articles 8 et 10 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ; Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ; Article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

<sup>3</sup> MEKOBÉ SONE (D.), « Exposé de la rentrée solennelle de la Cour Suprême du Cameroun, 25 Février 2021, Yaoundé-Cameroun, p.1.

<sup>4</sup> Loi n°2017/010 du 12 Juillet 2017, Portant statut général des établissements publics à caractère administratifs, article 4 qui définit les établissements publics administratifs comme « *personne morale de droit public dotée d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière, chargée de la gestion d'un service public ou de la réalisation d'une mission spéciale d'intérêt général pour le compte de l'Etat ou d'une collectivité territoriale décentralisée* ».

<sup>5</sup> Elles sont définies par l'article 3, loi N°2017/011 du 12 Juillet 2017, Portant statut général des entreprises publiques en ces termes : « *L'entreprise publique est une unité économique dotée d'une autonomie juridique et financière, exerçant une activité industrielle et commerciale, et dont le capital social est détenu entièrement ou majoritairement par une personne morale de droit public* ».

<sup>6</sup> Loi n°2004/017 du 22 juillet 2004, portant sur l'orientation de la décentralisation, Article 4(1) / « *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. A ce titre, les Conseils des Collectivités Territoriales ont pour mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de ces collectivités* ».

titres exécutoires, qu'ils soient judiciaires ou non judiciaires, conformément à la loi qui oblige le défendeur à faire, à s'abstenir de faire ou à payer ce qui a été décidé »<sup>7</sup>. De cette définition, il pourra être retenu la garantie qu'a un justiciable de voir sa cause effectivement entendue et par là son rétablissement dans ses droits.

Contrairement au domaine du pénal, la matière non répressive peut s'entendre comme tout contentieux ou litige relevant des juridictions de droit civil, de droit commercial, de droit social et de droit administratif. Plus encore, l'ensemble des différentes affaires susceptibles d'être portées devant le juge civil, et qu'on ne peut toutes énumérer, forme ce qu'il est convenu de nommer la matière civile<sup>8</sup>. Pour clore avec cet éclairage des concepts clés présents dans la thématique bordée dans le cadre de cette analyse, il faudra entendre par personne morale de droit public, toute entité morale établie à des fins publiques dotée de la personnalité juridique. Bien plus, elles sont des entités ayant pour objectifs d'assurer des missions de service public ou pour mener des activités commerciales au nom de l'Etat<sup>9</sup>.

Les personnes morales de droit public, comme tout justiciable, devront se conformer à la législation en vigueur et par ricochet, se soumettre sans résistance à tous les jugements devenus définitifs<sup>10</sup> qui sont pris à leur encontre. Cependant, force est de constater malheureusement que celles-ci s'exécutent très difficilement posant ainsi le problème du refus d'exécution des décisions de justice en matière non répressive par ces entités morales de droit public.

Dès lors, il se pose la question de savoir : peut-on se satisfaire de l'exécution des décisions de justice en matière non répressive par les personnes morales de droit public au Cameroun ?

Deux hypothèses peuvent se présenter. Une première hypothèse qui ne pose aucun souci d'exécution est celle où celles-ci sont demanderesse et donc pour qui la décision profite. Des exemples sont légions. C'est le cas pour l'affaire opposant l'Etat du Cameroun à l'ex directeur général de la *Cameroon Radio and Television* (CRTV) le professeur Gervais MENDO ZE et ses

<sup>7</sup>A ce sujet voir : Commission Européenne pour l'efficacité de la justice, « Chapitre 13 : Exécution des décisions de justice », dans : *Systèmes judiciaires européens. Efficacité et qualité de la justice*, 2015, pp423-450.

<sup>8</sup>Consulter la page web : <https://www.vie-publique.fr/fiches/268529-quest-ce-quune-affaire-civile>. (Consultée le 05/12/2022).

<sup>9</sup>PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. Manuels, 4<sup>e</sup> éd., 01/09/2022, 1788p.

<sup>10</sup>Un jugement définitif est celui dont toutes les voies de recours sont épuisées ou alors qui a fait l'objet d'acceptation par le défendeur condamné et donc revêtu déjà de la formule exécutoire. Il s'oppose ainsi aux jugements provisoires, donc le défendeur a encore toutes les possibilités de mettre en œuvre les différentes voies de recours qui s'offrent à lui quand bien même dans certains cas on peut procéder à une exécution provisoire.

coaccusés de Polycarpe ABAH ABAH, Jean Paul AMANG BITEGNI, Jean Marie AKONO ZE<sup>11</sup>. Après leur condamnation par l'instance judiciaire compétente en la matière, à savoir le Tribunal Criminel Spécial (TCS), l'Etat du Cameroun s'était empressé de mettre à exécution ladite décision en saisissant les biens tant mobiliers qu'immobiliers des débiteurs sus évoqués. C'est aussi le cas pour l'affaire ONDO NDONG, l'ex directeur général du Fonds Spécial d'Equipeement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM). Dans le communiqué de la Société Nationale de Recouvrement des Créances du Cameroun en date du 09 décembre 2022 ; on peut y lire : « *La société de recouvrement des créances du Cameroun (SRC) porte à la connaissance du public que le jeudi 22 décembre 2022, à partir de 10 heures, elle va procéder à la vente aux enchères publiques des effets meubles et biens mobiliers appartenant à monsieur Ondo Ndong Emmanuel Gerard, débiteur envers un démembrement de l'Etat du Cameroun, en l'espèce le Fonds d'équipement spécial et d'intervention intercommunale (FEICOM)* »<sup>12</sup>. Des différents exemples suscités, il en ressort que l'Etat use sans limite de tout l'arsenal juridique à sa disposition allant de l'exécution volontaire à l'exécution forcée afin de se voir rétablies dans ses droits.

La seconde hypothèse qui intéresse cette analyse est celle où celles-ci sont débitrices et donc devront se soumettre à la rigueur de l'exécution forcée à défaut de s'exécuter volontairement.

Ainsi, à la question de savoir si l'on peut se satisfaire de l'exécution des décisions de justice en matière non répressive par les personnes morales de droit public, deux réponses peuvent être formulées :

Pour certains, l'exécution des décisions de justice en matière non répressive par les personnes morales de droit public est satisfaisante. Les tenants de cette thèse soutiennent que l'Etat qui est un justiciable pas comme les autres finit toujours par s'acquitter de ses obligations. Que bien plus, à travers le mécanisme du recours gracieux préalable, l'Etat finit même par résoudre tous ses différents avant même que celles-ci soient portées devant les juridictions. C'est la preuve de sa bonne foi. Il est vrai qu'on peut reprocher à l'Etat parfois quelques lenteurs administratives mais il finit toujours par s'exécuter.

Pour d'autres, l'exécution des décisions de justice en matière non répressive par les personnes morales de droit public n'est pas satisfaisante et des éléments pour discourir sur cette

<sup>11</sup>Tribunal Criminel Spécial de Yaoundé, aff. Etat du Cameroun représenté par le Ministère public c/ Polycarpe ABAH ABAH, Jean Paul AMANG BITEGNI, Jean Marie AKONO ZE, audience du 19 mars 2019 ;

<sup>12</sup>Voir le Journal EcoMatin du 09 décembre 2022 ; <https://ecomatin.net/recouvrement-des-creances-la-src-met-en-vente-les-biens-dondo-ndong-lex-dg-du-feicom/> (Consultée le 31/01/2023).

position ne sont que légions. S'il peut être dénombré quelques rares cas où les personnes morales de droit public s'étaient exécutées non pas de façon volontaire mais forcée<sup>13</sup>, il est d'autant plus courant que celles-ci ne s'exécutent quasiment jamais en grande majorité de cas. L'échappatoire leur a toujours été servie par leur privilège immunitaire et la grande ingérence de l'exécutif au judiciaire dans notre pays<sup>14</sup>.

Pour la présente analyse, il convient de se désolidariser de ses deux postures suscitées et retenir plutôt que l'exécution des décisions de justice en matière non répressive par les personnes morales de droit public est à parfaire.

Certains précurseurs avaient déjà travaillé sur le sujet. C'est le cas par exemple du Professeur Alexandre Dieudonné TJOUEEN dont les travaux avaient porté sur L'exécution provisoire en matière non répressive en Afrique : Cas du Cameroun<sup>15</sup>. Mais très vite, il faut souligner que ledit travail bien que fort pertinent, s'était limité sur l'exécution provisoire. Contrairement à ces travaux sus évoqués, cette autre analyse se propose par ailleurs d'explorer l'exécution des décisions de justice tant provisoires que celles devenues définitives.

En France par exemple, afin de faire ressortir toute l'importance que revêt ce sujet, une journée d'études entière avait été consacrée à l'Université de Pau sur l'exécution des décisions de justice. Plus concrètement, les analyses avaient porté sur la notion même d'exécution des décisions de justice, par la suite elles s'intéressaient sur le pourquoi une décision de justice peut ne pas être ou être mal exécutée et enfin ressassaient les conséquences possibles dans un système judiciaire<sup>16</sup>.

L'intérêt du thème est d'abord pratique. Il transparait à travers les pistes de solutions qui seront dégagées au terme de cette analyse. Ces dernières permettront aux praticiens et aux différents justiciables de parvenir à exécuter leurs décisions face aux entités de droit public. Ensuite, l'importance de traiter ce thème se veut aussi théorique. Car, des analyses faites

<sup>13</sup>TGI Wouri, affaire CANA BOIS c/ Cyrus NGO'O et Port Autonome de Douala.

<sup>14</sup>TPI Douala, ord. réf. n°339, 13-11-1998 : ONPC c/ SFIC, Revue camerounaise d'arbitrage, n°18, juil-sep. 2002, p.14, Ohadata J-02-179. ; TPI Bafoussam, ord. réf. n°37, 28-1-2004 : SNEC SA c/ D. J., SGBC SA Bafoussam, BICEC SA Bafoussam, Ohadata J-05-01.

<sup>15</sup>TJOUEEN (A. D.), *L'exécution provisoire en matière non répressive en Afrique : Cas du Cameroun*, op cit.

<sup>16</sup>FOURNIER (C.), « L'exécution des décisions de justice », Université de Pau et des pays de l'Adour, Collège Sciences Sociales et Humanités, XII<sup>ème</sup> journée d'études de l'UMR DICE (UMR 7318), le 11 octobre 2019.



permettront au législateur de mieux réadapter les textes en vigueur en vue de plus d'efficacité et qu'ainsi, le droit retrouvera alors sa pleine mesure et jouera comme cela est attendu son office.

Pour mener à terme ce travail, d'une part, la démarche s'appuiera sur la méthode dogmatique afin de dépasser la simple interprétation ou explication de ce qui est et, pouvoir apporter une contribution sur ce qui devrait normalement être. D'autre part, l'on n'hésitera pas aussi à faire usage de la casuistique afin de mieux soutenir les analyses et raisonnements qui seront tenus ici.

Ainsi, au regard de tous ces instruments juridiques sus évoqués<sup>17</sup>, l'on pouvait s'imaginer que leur mise en œuvre devait déboucher sur une exécution aisée des décisions de justice. Tel n'est pas le cas au Cameroun en général et d'avantage pour les personnes morales de droit public en particulier. Un auteur relève déjà de manière fort pertinente à cet effet que : « *S'il est difficile de disposer des données statistiques pouvant nous permettre d'avoir connaissance du taux de réalisation de l'exécution des décisions de justice, il est indéniable que de nombreuses décisions restent « lettres mortes » c'est-à-dire non suivies d'effets* »<sup>18</sup>.

Partant de l'hypothèse que l'exécution des décisions de justice en matière non répressive par les personnes morales de droit public au Cameroun est à parfaire, il convient dans un premier temps de présenter les visages d'une difficile exécution des décisions de justice en matière non répressive par les personnes morales de droit public (I) et , dans un second temps, offrir des palliatifs pour une exécution des décisions de justice en matière non répressive (II) qui s'avèrent plus qu'urgent au grand bonheur des justiciables et de l'Etat de droit dont nous prônons tous.

## **I- LES VISAGES D'UNE DIFFICILE EXECUTION DES DECISIONS DE JUSTICE EN MATIERE NON REPRESSIVE PAR LES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC**

<sup>17</sup>Voir à cet effet : Sur le plan interne : le Préambule de la loi n°096/06 du 18 Jan. 1996, modifiée et complétée par la Loi N°2008/01 du 14 Avril 2008 portant révision de la constitution du Cameroun ; L'article 11 de la Loi N°2006/015 du 29 Déc. 2006 portant organisation judiciaire du Cameroun ; L'article 1 du Décret N°79/448 du 5

Nov. 1979 portant réglementation des fonctions d'Huissier de Justice, modifié par les Décrets N°85/238 du 23 Fév. 1985 et 98/170 du 27 Août 1998 ; Loi N°92/008 du 14 Août 1992, fixant certaines dispositions relatives à l'exécution des décisions de justice et modifiée par la Loi N°097/018 du 07 Août 1997 ; Loi N°2007/001 du 19 Avril 2007 instituant le juge du contentieux de l'exécution et fixant les conditions de l'exécution au Cameroun des décisions judiciaires, des actes publics étrangers ainsi que les sentences arbitrales étrangères. Sur le plan communautaire nous avons l'Acte Uniforme OHADA portant procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution du 10 Avril 1998 et entré en vigueur le 10 juillet 1998, *op cit*.

<sup>18</sup> WANDAH TCHAMBA (A. E.), « La force exécutoire des décisions de justice en matière non répressive dans l'espace OHADA », Thèse Doctorat en Droit privé, Université de Douala, 2020, p. 1.

Face à un débiteur de droit public, il est quasiment impossible pour qui détient déjà une décision de justice devenue définitive contre elle de pouvoir procéder avec succès à son exécution, tant celles-ci opposent toujours un refus systématique de s'exécuter tout en brandissant comme un trophée leur immunité d'exécution.

Page | 246

En effet, comme il est de tradition, l'activité judiciaire a généralement trois phases : le déroulement du procès, le dénouement du procès et l'exécution du procès. C'est incontestablement la dernière phase qui est la plus importante<sup>19</sup>. Comme l'affirme le Premier Président de la Cour Suprême du Cameroun, c'est à travers cette phase que les plaideurs gagnants du procès, accèdent au résultat effectif qui les intéresse uniquement et en suite, elle accorde du crédit à la justice qui serait édulcorée s'il y a défaillance dans l'exécution des décisions rendues<sup>20</sup>.

S'agissant de cette dernière phase du procès portant sur l'exécution des décisions de justice rendues, celle-ci a souvent été butée face à l'ordre public chaque fois que les mis en causes sont les personnes morales de droit public. Seulement, cela fait intuitivement songer à la jurisprudence Couitéas par laquelle, le Conseil d'État a reconnu en 1923 que les justiciables sont en droit de compter sur le concours de la force publique pour faire exécuter le jugement dont ils bénéficient<sup>21</sup>.

Bien plus, pour que la justice soit correctement rendue et avec elle, le droit correctement appliqué, les décisions rendues par les juridictions doivent produire les effets attendus : elles doivent être régulièrement et entièrement exécutées. Par exemple, l'acte annulé doit disparaître de l'ordonnancement juridique, l'injonction d'une action ou d'une inaction effectivement observée, la réparation d'un préjudice par le versement de dommages-intérêts doit être concrètement satisfaite, etc. De sorte que, sans exécution, la justice rendue perd *a priori* de son sens, elle ne remplit plus son office. C'est la réalité de l'État de droit qui se trouve alors compromise<sup>22</sup>.

C'est sans doute pour éviter de tels travers que Blaise PASCAL, en son temps, martelait déjà que : « *La force sans la justice est tyrannique ; la justice sans la force est impuissante. Il faut*

<sup>19</sup> CALBAIRAC, *L'exécution des décisions de justice*, Dalloz, 1947, Chr 85 ; RUSQUEC (D.), *Réflexion sur l'exécution des décisions de justice*, Gaz-Pal, 1982, Doct. 355.

<sup>20</sup> MEKOBÉ SONE (D.), « Exposé de la rentrée solennelle de la Cour Suprême du Cameroun », 25 Février 2021, *op cit.*

<sup>21</sup> CE, 30 nov 1923, Couitéas, Rec., p. 789 ; S. 1923, 3e partie, p. 57, concl. RIVET, note HAURIOU ; RDP, 1924, p. 208, note JEZE.

<sup>22</sup> TJOUE (A. D.), *L'exécution provisoire en matière non répressive en Afrique : Cas du Cameroun*, RJIC, 1987.; FOURNIER (C.), XII<sup>ème</sup> journée d'études de l'UMR DICE (UMR 7318), sous le thème : « L'exécution des décisions de justice », Université de Pau et des pays de l'Adour, Collège Sciences Sociales et Humanités, 2019.

donc que ce qui est juste soit fort et ce qui est fort soit juste »<sup>23</sup>. Dès lors, l'adoption de toute une batterie de dispositions<sup>24</sup> par l'Etat du Cameroun afin d'assurer affectivement au demandeur l'exécution des décisions de justice dont il bénéficie devient compréhensible.

Malheureusement dans les faits, cela ne semble pas être le cas. Le constat est que les bénéficiaires desdites décisions de justice ont du mal à faire valoir les droits qui y en découlent face aux personnes morales de droit public qui, dans la plupart des cas, ne s'exécutent carrément pas tout en s'abritant sous l'hôtel de certains passe-droits qui leurs permettent de réfuter systématiquement l'exécution (A) d'une part soit, dans les cas très rares, leurs ouvrent les porte du dilatoire retardant ainsi au maximum ladite exécution (B). Toutes choses qui causent ainsi tous les désagréments possibles au détenteur de ladite décision et remettent au goût du jour la réalité de l'Etat de droit au Cameroun qui se le revendique par ailleurs.

#### **A- Le sacre du refus systématique des personnes morales de droit public de s'exécuter**

Il est de constat notoire et désolant dans la pratique judiciaire en matière non répressive au Cameroun que les personnes morales de droit public ont érigé le refus d'exécuter les décisions de justice prises contre elles en principe cardinal. Ce sacre trouve malheureusement son terrain fertile tant dans la mise en œuvre des immunités d'exécution que dans l'ingérence de l'exécutif dans le judiciaire.

L'immunité d'exécution est un privilège reconnu aux personnes morales de droit public en général. Sa mise en œuvre permet d'annihiler toute action visant la saisie tant sur leurs biens mobiliers que ceux immobiliers. C'est du moins ce qui ressort de l'AUPSRVE qui dispose que : « *L'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution* »<sup>25</sup>.

<sup>23</sup>BLAISE (P.), *Les pensées*, Nouvelle édition, publiée par BRUNSCHVICG (L.), Tome 1<sup>er</sup>, Hachette et Cie, Paris, 1904.

<sup>24</sup> Voir à cet effet : Sur le plan interne : le Préambule de la Loi N°096/06 du 18 Jan. 1996, modifiée et complétée par la Loi N°2008/01 du 14 Avril 2008 portant révision de la constitution du Cameroun ; L'article 11 de la Loi N°2006/015 du 29 Déc. 2006 portant organisation judiciaire du Cameroun ; L'article 1 du Décret N°79/448 du 5 Nov. 1979 portant réglementation des fonctions d'Huissier de Justice, modifié par les Décrets N°85/238 du 23 Fév. 1985 et 98/170 du 27 Août 1998 ; Loi N°92/008 du 14 Août 1992, fixant certaines dispositions relatives à l'exécution des décisions de justice et modifiée par la Loi N°097/018 du 07 Août 1997 ; Loi N°2007/001 du 19 Avril 2007 instituant le juge du contentieux de l'exécution et fixant les conditions de l'exécution au Cameroun des décisions judiciaires, des actes publics étrangers ainsi que les sentences arbitrales étrangères. Sur le plan communautaire nous avons l'Acte Uniforme OHADA portant procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution du 10 Avril 1998 et entré en vigueur le 10 Juillet 1998.

<sup>25</sup>Art. 30 al. 1 AUPSRVE.

Le terme immunité dérive du mot latin *immunitas* qui signifie exemption de charge. Ainsi, au sens strict, l'immunité peut s'entendre comme une cause d'impunité tenant à la situation particulière de l'auteur de la faute. En l'espèce, celle-ci tient alors à leur qualité de personne morale de droit public. De là, il devient plus aisé pour quiconque de comprendre que l'immunité d'exécution est un privilège dont bénéficient toutes les entités de droit public et qui a pour objectif d'altérer toute mesure d'exécution forcée pouvant peser sur celles-ci. D'ailleurs, le Professeur MONEBOULOU MIKADA<sup>26</sup> est allé dans le même sens. Pour lui, l'immunité d'exécution s'entend aussi comme un moyen de défense permettant au bénéficiaire de ne pas subir les voies d'exécution<sup>27</sup>.

De ces définitions, il devient limpide et audible pour tous de comprendre le fondement principal de la difficile exécution par les entités morales de droit public des décisions qui les condamnent. Comme l'affirme le Professeur SAWADOGO Firmin Michel, «*classiquement, l'immunité d'exécution s'applique aux biens des personnes morales de droit public à l'instar de l'Etat, les Collectivités Territoriales et les établissements publics* »<sup>28</sup> ; dès lors, celles-ci n'hésitent et ne lésinent sur aucun moyen, au besoin même par les abus, dans la mise en œuvre de cette prérogative à elles confiées par la loi qu'est l'immunité d'exécution. Ce qui, en n'en point douter va à l'encontre du Conseil d'Etat français pour qui, «*le droit d'accès à un tribunal serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un état permettait qu'une décision de justice définitive et obligatoire reste inopérante à l'égard des parties* »<sup>29</sup>.

L'affaire Office National des Ports du Cameroun (ONPC) contre la SFIC l'illustre à suffisance<sup>30</sup>. En l'espèce, par exploit d'Huissier en date du 12 novembre 1998, la SFIC a fait pratiquer saisie-arrêt sur les biens de l'ONPC entre les mains des tiers en guise de sûreté pour se voir réellement payer par ce dernier une créance de 1.616.938.536 FCFA, évaluée en principal, intérêts, frais, taxes et pénalités fiscales. Cependant, pour se soustraire de cette procédure de

<sup>26</sup> MONEBOULOU MIKADA (H. M.), « Droit OHADA et entreprises publiques : cas du Cameroun », Université de Douala, 2020, p.17.

<sup>27</sup> Et une voie d'exécution est un moyen par lequel une personne peut, avec le concours de l'autorité publique, obtenir l'exécution forcée des engagements pris envers lui, spécialement contraindre celui qui a été condamné à satisfaire à ses obligations.

<sup>28</sup> SAWADOGO (F. M.), « La question de la saisissabilité ou de l'insaisissabilité des biens en droit OHADA », *Penant*, n° 860, septembre 2007, p. 322.

<sup>29</sup> C.E, 17 Mars 1997, Arrêt HORINDY vs Grèce.

<sup>30</sup> TPI Douala, ord. réf. n°339, 13-11-1998 : ONPC c/ SFIC, *Revue camerounaise d'arbitrage*, n°18, juil-sep. 2002, p.14, Ohadata J-02-179.

recouvrement forcée intentée contre lui, l'ONPC a intenté un recours auprès de monsieur le Président du Tribunal de Première Instance de Douala. Son argumentaire était alors axé sur son statut de personne morale de droit public investit d'une mission de service public et qu'à ce titre il bénéficie de l'immunité d'exécution comme le prévoit les textes en vigueur<sup>31</sup> et une certaine jurisprudence constante en la matière qui dispose que « *s'agissant des biens appartenant à des personnes publiques, même exerçant une activité industrielle et commerciale, le principes de l'insaisissabilité de ces biens ne permet pas de recourir aux voies d'exécution de droit privé.* »<sup>32</sup>. Comme il fallait s'y attendre, le juge saisi a tout simplement ordonné mainlevée de telle saisie pratiquée par la SFIC au bénéfice de l'ONPC<sup>33</sup>.

Bien plus, les personnes morales de droit public jouissent d'une immunité d'exécution reconnue par la jurisprudence de façon incontestable<sup>34</sup>. S'il y a une controverse animée entre les partisans et les opposants à la reconnaissance de l'immunité d'exécution au profit des entreprises publiques du fait des activités commerciales que celles-ci mènent, le débat semble resté stérile à ce jour dans la mesure où la législation et la jurisprudence constante en la matière accordent à toute personne morale de droit public exceptées les sociétés d'économie mixte le bénéfice au privilège de l'immunité d'exécution<sup>35</sup>.

Comme exemple, l'affaire Société Nationale des Eaux du Cameroun S.A (SNEC) contre DJEUKOU Joseph. En l'espèce, en date du 29 décembre 2003, sieur DJEUKOU, par le truchement d'un Huissier de justice, avait pratiqué la saisie attribution des créances de son débiteur la SNEC afin de se voir rentrer dans ses droits. Cependant, afin d'annihiler une telle procédure et obtenir mainlevée de cette saisie, la SNEC l'avait assigné à comparaître en référé par devant le Président du Tribunal de Première Instance de Bafoussam. Ainsi, dans sa décision, le Président avait

<sup>31</sup> Article 30 AUPSRVE ; Décret n°72/DF 201 du 11 avril 1972, article 43.

<sup>32</sup> VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), *Droit Administratif*, Tome 2, PUF, p.336. ; Com., 9 juillet 1951 SNEP. D. 1952, 141 note BLAEVOET (C.). ; Arrêt du 21 décembre 1987, BRGM c/ Société Lloyd Continental, RFDA, 1988, 771, Concl. CHARBONNIER, Note PACTEAU.

<sup>33</sup> TPI de Douala, Ord. n°339, 13 novembre 1998

<sup>34</sup> Un établissement public investi d'une mission de service public jouit de l'immunité d'exécution prévue par l'article 30 de l'AUPSRVE ; Tel est le cas de l'Université de Dschang, au Cameroun : (TPI Dschang, ord. réf., 11-9-2000 : Université de Dschang c/ T.D., Revue camerounaise de l'arbitrage, n°18, juillet-août septembre 2002, p.13, Ohadata J-20-178)

<sup>35</sup> Des Etablissements Publics à caractère Administratif (EPA), même dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; aucune exécution forcée ne pouvant être pratiquée à leur encontre, les saisies conservatoires pratiquées sur elles sont irrégulières (TR Niamey, ord. réf. n°164, 7-82001 : CMB c/ I.B.A., Ohadata. J-02-37).



ordonnée mainlevée de telle saisie au motif prit de ce que la SNEC est une personne morale de droit public et à ce titre bénéficie de l'immunité d'exécution<sup>36</sup>

Il faut retenir que dans l'exercice de leur ministère, les personnes morales de droit public posent des actes de la vie civile comme tous les autres justiciables du fait de leur personnalité juridique et de leur autonomie financière. Dès lors, en tant que sujets de droit, elles devront répondre de leurs actes lorsque leur responsabilité se trouverait engagée. Attitude qui leur permettrait non seulement de ne point être au-dessus de la loi mais aussi et surtout démontrerait leur volonté et acceptation de participer effectivement à la consolidation de l'Etat de droit.

Malheureusement, tel n'est pas le cas dans la pratique : l'application de l'immunité d'exécution leur conforte dans leur refus d'exécuter toute décision de justice prise à leur rencontre et ce, en toute impunité. Outre les immunités d'exécution à elles reconnues, il y a à déplorer l'ingérence à outrance du pouvoir exécutif dans le domaine réservé au pouvoir judiciaire bloquant ainsi l'exécution des décisions de justice par les personnes morales de droit public.

L'exécution des décisions de justice se heurte à la forte ingérence du pouvoir exécutif dans le domaine réservé au pouvoir judiciaire. Cela se fait notamment par le biais parfois des lettres circulaires. C'est le cas en matière domaniale et foncière. L'on a à date, les cas où le ministre des domaines, du cadastre et des affaires foncières prescrit à ses collaborateurs, l'attente de son accord préalable avant toute exécution des décisions de justice. La circulaire en la matière dispose : « *suite aux pratiques qui consistent à exécuter directement les décisions de justice au niveau des services provinciaux des domaines, je vous rappelle que toute décision de justice doit au préalable avoir l'accord du Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat avant son exécution.* »<sup>37</sup>. Moults exemples peuvent éclairer cet argumentaire.

D'abord l'affaire sieur MBA GIBSON NJEY TEGHA<sup>38</sup>. Dans les faits, ce dernier, suivant acte n° 5050 daté du 26 Mars 2007 du répertoire de Maître Marie Louise NKOUE MAWAFO FONKOUA, Notaire près la Cour d'Appel du Littoral, avait acquis moyennant paiement dans les caisses du Trésor Public de la somme de 150.000.000 FCFA, un immeuble bâti sis à Douala 1<sup>er</sup><sup>39</sup>,

<sup>36</sup>TPI Bafoussam, ord. réf. n°37, 28-1-2004 : SNEC SA c/ D. J., SGBC SA Bafoussam, BICEC SA Bafoussam, Ohadata J-05-01.

<sup>37</sup>Lettre Circulaire n°0219-L du 10 août 2004 relative à l'exécution des décisions de justice ; Lettre Circulaire n°007/CAB/ du 02 Mars 2020 du ministre des domaines, du cadastre et des affaires foncières.

<sup>38</sup>Cour d'Appel du Littoral, Arrêt n°153/COM rendu le 17 novembre 2017.

<sup>39</sup>Immeuble situé au lieu-dit Plateau Joss, d'une contenance superficielle de 1656,39m<sup>2</sup> environ, objet du titre foncier n° 13317/W formant la villa n° 101.



appartenant à l'ex Office National des Ports du Cameroun ; dès lors, il incombait à la partie venderesse de libérer les lieux et à l'Administration de faire procéder à la mutation du titre foncier n° 13317/W au profit du requérant.

En dépit de la réalisation d'un dossier technique par les services cadastraux du département du Wouri, le requérant n'a toujours pas obtenu la mutation de ce titre de propriété en son nom; au motif que l'Administration des Domaines, du Cadastre et des Affaires Foncières a excipé l'expédition du jugement n°338/CIV du 08 Octobre 2014 du Tribunal de Première Instance de Douala-Bonango annulant la vente immobilière préalablement passée entre la requérante et la liquidation de l'ex Office National des Ports du Cameroun. Page | 251

Sur appel du requérant, la Cour d'Appel du Littoral a, suivant arrêté n°153/COM du 17 novembre 2017, annulé le jugement n°340/CIV du 08 octobre 2014 du Tribunal de Première Instance de Douala-Bonango pour violation de la loi et que cette décision de justice qui est désormais devenue définitive a été notifiée au liquidateur de l'ex Office National des Ports du Cameroun et au Conservateur Foncier du Wouri « A » en vue de procéder à la mutation du titre foncier concerné.

Malheureusement et en toute violation de la loi, le Conservateur Foncier du Wouri « A » s'obstine à s'abstenir de procéder à la mutation du titre foncier n°133717/W au profit du requérant au motif qu'il a reçu une instruction datée du 05 Avril 2018 du Ministre des Domaines, du Cadastre et des Affaires Foncières lui demandant de surseoir sans délai à l'exécution de l'arrêt n°153/COM rendu le 17 Novembre 2017 par la Cour d'Appel du Littoral.

N'ayant plus autre voie de recours, le demandeur est même allé ouvrir un contentieux d'attribution auprès de la Cour Constitutionnelle. Comme on peut s'en douter il a vu sa cause jugée non recevable à la forme pour défaut de qualité<sup>40</sup>. Et jusqu'à date ladite décision est restée inexécutée au grand dam du demandeur. Pour finir il faut dire que cas n'est pas un cas isolé. Nous avons par ailleurs les cas de sieur NNOMO Joachin où aussi le même Conservateur Foncier du Wouri « A » a refusé d'exécuter la décision de la Cour d'Appel du Littoral ordonnant la mutation du titre foncier n°13460/W au profit du requérant<sup>41</sup> et enfin et dans le même ordre d'idées l'affaire dame BIKIE Jeannine<sup>42</sup>.

<sup>40</sup>Cours Constitutionnelle du Cameroun, Décision n°01/SCA/G/SG/CC du 27 février 2019

<sup>41</sup>Cour d'Appel du Littoral, Arrêt n°155 /COM rendu le 17 novembre 2017

<sup>42</sup>Cour d'Appel du Littoral, Arrêt n°154/COM rendu le 17 novembre 2017

Par ailleurs, les cas légions de la même pratique visant à refuser systématiquement d'exécuter les décisions de justice ne sont pas en reste. L'affaire du Professeur Pascal Charlemagne MESSENGA NYAMDING le témoigne à suffisance. En effet, enseignant titulaire de l'Institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC) et mal voyant, ce dernier fut affecté<sup>43</sup> contre tout attente à la Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Ngaoundéré, annexe de Garoua. Après une bataille judiciaire, ce dernier fini par obtenir du juge administratif une ordonnance de sursis à exécution et qui de ce fait était exécutoire sur minutes<sup>44</sup>. Jusqu'à cette ordonnance n'a jamais été exécutée au grand dam du demandeur.

En somme, la volonté manifeste de certaines personnes morales de droit public d'avoir un regard sur l'exécution des décisions de justice et, de s'ériger à un autre ordre juridictionnel sans base légale certaine, entrave fortement et entraîne un retard subséquent dans l'exécution des décisions de justice et les conséquences ne peuvent que dramatiques pour les créanciers de ces personnes morales de droit public en particulier et pour l'Etat de droit en général. Lorsque les décisions de justice sont définitives et exécutoires, aucune autre institution ne peut et ne doit s'ériger en un autre degré supérieur de juridiction<sup>45</sup>. L'on comprend dès lors la déclaration de Louis XIV dans ses mémoires lorsqu'il affirmait : « *Il faut de la force assurément pour tenir toujours la balance de justice droite entre tant de gens qui font leurs efforts par la faire pencher de leur côté* »<sup>46</sup>.

Cependant, pour essayer de juguler les pratiques sus décriées, il existe certains mécanismes instaurés par le législateur. Malheureusement dans la pratique, ces instruments sont devenus des instruments par excellence du dilatoire entre les mains des personnes morales de droit public, rendant aussi difficile l'exécution des décisions de justice prises contre elles.

### **B-Le sacre du dilatoire dans l'exécution des décisions de justice par les personnes morales de droit public**

<sup>43</sup>Voir Décision n°21/00003/MINESUP du 22 mars 2022, portant mise à disposition d'un enseignant à l'Université de Ngaoundéré, Annexe de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de Garoua

<sup>44</sup>Voir Tribunal Administratif du Centre Administratif de Yaoundé, Aff. Pascal Charlemagne MESSANGA NYAMDING c/ Ministère de l'Enseignement Supérieur du Cameroun, Ordonnance n°107/OSE/CAB/PTA/YDE/2021 du 15 octobre 2021, accordant le sursis à exécution au demandeur.

<sup>45</sup>Les arrêts de la Cour Suprême, tout comme les arrêts de la cour d'appel, les jugements et les ordonnances exécutoires des tribunaux s'imposent à tous.

<sup>46</sup>LOUIS XIV, *Justice*, Mémoires, <https://citation-celebre.leparisien.fr/citations/50355>, (consultée le 14/09/2022)

Contrairement à l'objectif initial qui était de permettre mieux, de trouver un palliatif, face aux immunités d'exécution, au justiciable détenteur d'une décision de justice contre une personne morale de droit public, les défenses à exécution et la compensation sont plutôt aujourd'hui dans la pratique, des instruments du dilatoire des personnes morales de droit public chaque fois qu'elles sont appelées à s'exécuter. Toute chose qui mérite une analyse particulière. L'implémentation par les personnes morales de droit public des techniques de défenses à exécution et certains autres moyens dilatoires rendent très difficile toute exécution judiciaire dont solliciterait tout créancier détenteur d'un titre exécutoire.

Pour les défenses à exécution, elles sont une méthode gracieusement utilisée par les personnes morales de droit public pour retarder au maximum toute exécution surtout provisoire des décisions de justice devant s'appliquer à elles. Elles peuvent encore s'entendre comme des mesures par lesquelles le juge compétent prend en vue de suspendre une exécution forcée entamée contre un justiciable. Elles ont pour effets, de suspendent carrément l'exécution des décisions de justice parfois entamée, jusqu'à ce que ledit contentieux de l'exécution soit vidé au fond<sup>47</sup>; sans toutefois oublier la possibilité ouverte aux voies de recours desdites décisions.

En effet, il peut arriver qu'au mépris ou mieux, au détriment de l'immunité d'exécution dont bénéficie tout débiteur moral de droit public, que le bénéficiaire d'un titre exécutoire à l'encontre d'un tel débiteur veuille à tout prix exécuter ladite décision. S'ouvre alors une autre phase contentieuse par laquelle le défendeur condamné qu'est l'entité de droit public, va solliciter du juge du contentieux de l'exécution la suspension immédiate de ladite exécution. Pour mieux le comprendre, il importe de revisiter la procédure des défenses à exécution au Cameroun et voir par ailleurs la position de la CCJA<sup>48</sup>.

Au Cameroun, les défenses à exécution existent et font l'objet d'une réglementation connue<sup>49</sup>. En principe, il en ressort de cette législation nouvelle que « *le tribunal saisi peut, en cas de décision contradictoire ou réputée contradictoire, ordonner l'exécution provisoire, nonobstant appel* »<sup>50</sup>. Et bien évidemment, parmi les différents cas pour lesquels une telle mesure est

<sup>47</sup>ANOUKAHA (F.), « *Le juge du contentieux de l'exécution provisoire : le législateur camerounais persiste et signe, l'erreur* », *Juridis périodique*, n°70, p.33.

<sup>48</sup>CCJA : Cour Commune de Justice et d'Arbitrage.

<sup>49</sup>Loi n° 97/018 du 7 aout 1997, modifiant les articles 3 et 4 de la loi n° 92/008 du 14 août 1992 fixant certaines dispositions relatives à l'exécution des décisions de justice.

<sup>50</sup>Article 3, loi n° 97/018 du 7 aout 1997, modifiant les articles 3 et 4 de la loi n° 92/008 du 14 août 1992 fixant certaines dispositions relatives à l'exécution des décisions de justice.

envisageable, l'on peut citer les décisions portant sur les créances alimentaires ou contractuelles devenues exigibles<sup>51</sup>, les décisions portant sur les matières de réparation du dommage résultant d'une atteinte à l'intégrité physique d'une personne, pour les frais et dépenses justifiés, nécessités par les soins d'urgence et limités exclusivement aux frais de transport ou de transfert, aux frais pharmaceutiques, médicaux et d'hospitalisation<sup>52</sup> et celles portant sur la matière de salaires non contestés<sup>53</sup>.

Toutefois, il faut dire que ce principe connaît des exceptions. Ainsi, il ressort des dispositions de la loi suscitée que « *lorsque l'exécution provisoire n'est pas de droit et qu'elle a été prononcée en dehors des cas prévus à l'article 3 ci-dessus, la Cour d'Appel, sur la demande de la partie appelante, ordonne les défenses à exécution provisoire de la décision.* »<sup>54</sup>. S'ouvre alors une nouvelle bataille juridique où, quelle que soit l'issue, le créancier sortira perdant : d'abord pour le temps des procédures. Il faut le reconnaître, cette procédure admet une voie de recours notamment le pourvoi d'ordre<sup>55</sup>. Ici, le juge prendra encore deux mois environ pour y statuer. Ensuite, ce pourvoi d'ordre suspend, après notification du certificat de dépôt à la partie adverse, immédiatement l'exécution, même commencée, de la décision attaquée, jusqu'à l'intervention de l'arrêt de la juridiction saisie<sup>56</sup>.

De ce qui précède, les défenses à exécution sont des mécanismes qui mettent à mal, d'une manière générale, l'exécution des décisions de justice. Ils ne sont pas l'apanage des personnes morales de droit public mais, celles-ci en usent sans réserve. Ici, l'exécution forcée est retardée par la nécessité d'observer strictement les mesures prévues par le législateur pour protéger le débiteur : on doit exécuter la décision, mais dans les formes régulières, conclue Sylvain TAMEGHE<sup>57</sup>.

Pour la CCJA, la dimension humaine des intérêts antagonistes en jeu a en effet conduit le législateur dans les voies d'exécution OHADA à rechercher, jusqu'au dernier moment, un équilibre entre le droit légitime du créancier à obtenir le paiement de ce qui lui est dû et la protection du

<sup>51</sup>Article 3 (a) de la même loi.

<sup>52</sup>Article 3 (b) de la même loi.

<sup>53</sup>Article 3 (c) de la même loi.

<sup>54</sup>Article 4 (1) de la même loi.

<sup>55</sup>Article 4 (7) de la même loi.

<sup>56</sup>Article 4 (8) de la même loi.

<sup>57</sup>TAMEGHE (S.), *La protection des débiteurs dans les procédures individuelles d'exécution*, L'Harmattan, 2005.

débiteur<sup>58</sup>. A cette fin, l'AUPSRVE dispose que l'exécution sera alors poursuivie aux risques du créancier qui sera tenu de réparer intégralement le préjudice causé par celle-ci au cas où le titre est ultérieurement modifié et ce, sans qu'il y ait lieu de relever de faute de sa part<sup>59</sup>.

Bien plus, dans certains cas, il lui a paru utile que l'exécution puisse même être arrêtée. C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'il faudra comprendre certaines de ses dispositions qui ouvrent au juge de l'exécution, la possibilité de paralyser lui-même par motivation spéciale ses propres décisions qui, faut-il le rappeler, sont exécutoires par provision de plein droit<sup>60</sup>.

En effet, il était admis en droit interne la procédure des défenses à exécution contre l'exécution provisoire de plein droit ; la question de savoir ce qu'il en était prévu par le législateur communautaire a suscité moult intérêts<sup>61</sup>. Comme première piste de réponse dégagée par une partie de la doctrine à l'issue de l'analyse et de l'interprétation des dispositions de l'article 32 AUPSRVE, l'on retiendra l'abrogation des textes de droit national de chaque Etat partie relatifs au régime de l'exécution provisoire en général et à celui des défenses à exécution provisoire en particulier<sup>62</sup>.

La CCJA, juridiction suprême de l'OHADA, a pris position. Dans un de ses arrêts<sup>63</sup>, elle affirme que l'article 32 interdit les défenses à l'exécution provisoire déjà engagée. Autrement dit, les tribunaux ne doivent, ni ne peuvent suspendre l'exécution provisoire commencée par le premier acte d'exécution<sup>64</sup>. Dès lors, si l'on s'en tient à l'article 32 et à cet arrêt, aucune exécution provisoire ne pourrait plus être remise en cause pour quelques raisons que ce soit. Au lendemain de cette décision, de nombreux commentateurs avaient décrété au passage la mort des défenses à l'exécution provisoire en droit interne<sup>65</sup>.

<sup>58</sup> FOTSO KOUAM (A. B.), « Les voies d'exécution OHADA et le droit à un procès équitable », Mémoire de DEA, Université de Dschang, DEA, 2009.

<sup>59</sup> Article 31 al. 2 AUPSRVE.

<sup>60</sup> Article 49 *in fine* de l'AUPSRVE.

<sup>61</sup> ONANA ETOUNDI (F.), « Quel est le sort des défenses à l'exécution provisoire dans les Etats membres de l'OHADA ? », *Actualités Juridiques*, n°47, 2005, p. 64, [www.ohada.com/ohadata D-05-61](http://www.ohada.com/ohadata/D-05-61).

<sup>62</sup> Voir aussi l'article 10 Traité OHADA. ; Article 336 AUPSRVE.

<sup>63</sup> Arrêt n°002/2001 en date du 11 octobre 2001, dit Epoux Karnib, RCDA n°10, 2002, p.71.

<sup>64</sup> Sur le premier acte matérialisant le début de l'exécution, cf. ONANA ETOUNDI (F.), *op. cit.* Cet auteur fait observer que si l'évolution du droit positif fait considérer que la signification commandement est le premier acte d'exécution dans certaines saisies mobilières (saisie-vente, saisie des droits d'associés et des valeurs mobilières par exemple), elle est loin de l'être pour toutes les saisies (cas des différentes saisies-attributions). Egalement, SOUOP (S.), « L'exécution provisoire encadrée : leurres et leurs d'un revirement jurisprudentiel », Note sous Arrêts CCJA n°012, 013 et 014 du 19 juin 2004, Ohadata D-04-07.

<sup>65</sup> FOTSO KOUAM (A. B.), « Les voies d'exécution OHADA et le droit à un procès équitable », *op. cit.*

Face aux agitations provoquées en doctrine<sup>66</sup> et même en jurisprudence par cet arrêt, la CCJA, dans trois autres arrêts rendus le 19 juin 2003<sup>67</sup>, tout en se déclarant incompétente, a jugé que l'article 32 de l'Acte uniforme sur les voies d'exécution n'est pas applicable lorsque la procédure qui a abouti à l'arrêt attaqué n'avait pas pour objet de suspendre une exécution forcée déjà engagée, mais plutôt d'empêcher qu'une telle exécution puisse être entreprise sur la base d'une décision assortie de l'exécution provisoire et frappée d'appel.

Ainsi, le nouveau régime du contentieux de l'exécution provisoire dans l'aire OHADA prévoit que lorsque l'exécution forcée est déjà engagée, les juridictions d'appel ne peuvent plus arrêter ou suspendre celle-ci. Si en revanche, l'exécution forcée n'est pas encore entamée, elle peut être suspendue<sup>68</sup>.

En tout état de cause, le maintien des défenses à l'exécution provisoire, fussent-elles limitées à la période antérieure au début de l'exécution forcée, constitue une entorse au droit du créancier qui souhaite obtenir un recouvrement efficace et rapide de sa créance et par là, voir sa décision exécutée. Elles ont pour effet de retarder l'exécution de la décision. L'on peut comprendre qu'une telle mesure soit appréciée et même utilisée à outrance par les personnes morales de droit public au Cameroun. Tout un capharnaüm auquel un auteur suggère pour y mettre un terme, la nécessaire modification de l'article 32 AUPSRVE en faisant de la demande des défenses à l'exécution provisoire un incident du contentieux de l'exécution que connaîtra la CCJA comme juridiction de second degré statuant en dernier ressort<sup>69</sup>.

Par ailleurs, comme l'affirme MEKOBÉ SONE : « *Il y a dans notre pays, et cela est regrettable, des méthodes inacceptables pour bloquer l'exécution des décisions de justice. On peut citer en matière de défenses à exécution ou de sursis à exécution.* »<sup>69</sup>. Des pratiques et méthodes

<sup>66</sup>Voir la prolifération d'écrits enregistrés à ce sujet et disponibles sur le site [www.ohada.com](http://www.ohada.com) et dans diverses revues, confère entre autres, DOGUE (C.), « Une nouveauté déplorable : la prohibition des défenses à exécution provisoire », Actualités juridiques n°28-2002 ; IPANDA (F.), « L'arrêt Epoux Karnib : une révolution ? Question d'interprétation », RCDA n°10-2002, pp.41-59.

<sup>67</sup>CCJA, arrêts n°012/2003, affaire Société d'Exploitation Hôtelière et Immobilière du Cameroun dite SEHIC HOLLYWOOD SA c/ SGBC ; n° 013/2003, affaire SOCOM SARL c/ SGBC ; n°014/2003, affaire SOCOM SA c/ BEAC et SGBC.

<sup>68</sup>TCHOU-BAYO (J.-P.), « Cours polycopié de Voies d'exécution et procédures de distribution », Master I, Université de Dschang, année académique 2008-2009. Selon cet universitaire, l'inapplicabilité des défenses à l'exécution provisoire contre les décisions du juge de l'article 49 qu'il qualifie de juge des voies d'exécution ne fait l'ombre d'aucun doute. Il convient dès lors de faire une distinction s'agissant de l'application du droit OHADA entre les décisions rendues par ce juge lesquelles ne devraient pas faire l'objet des défenses à l'exécution provisoire et les jugements rendus par les juges du fond.

<sup>69</sup>MEKOBÉ SONE (D.), « Exposé de la rentrée solennelle de la Cour Suprême du Cameroun », *op cit*, p.13.



qui se recrutent par la multiplication des requêtes après une ordonnance de rejet de la requête du Président d'une Cour d'appel ou du Premier Président de la Cour Suprême, avec pour finalité d'obtenir d'autres certificats de dépôts pour bloquer l'exécution des décisions de justice. Les personnes morales de droit public en la matière sont concernées au premier chef et cela est de nature à mettre à mal les droits des justiciables qui sont pourtant reconnus tant par les instruments nationaux que par ceux internationaux<sup>70</sup> d'une part et sans compter avec le trompe l'œil qu'est la compensation.

Contrairement à son idée d'origine, le mécanisme de la compensation<sup>71</sup> sert davantage de technique de dilatoire aux personnes morales de droit public. En effet, face à l'inertie difficile à désarmer des personnes morales de droit public, la consécration de cette forme de recouvrement indirect qu'est la compensation parait le lot de consolation attribué par le législateur OHADA aux créanciers desdites personnes morales de droit public ; autant qu'il essaie d'atténuer les conséquences de leur immunité.

La doctrine moderne, s'appuyant sur une jurisprudence abondante, enseigne que « *le procédé de la compensation est en quelque sorte un moyen réparateur mis à la disposition de la partie qui se heurte au mauvais vouloir de l'Administration afin d'obtenir l'exécution de la condamnation prononcée* »<sup>72</sup>. Pour Hervé Magloire MONEBOULOU MINKADA, la compensation est un mode d'extinction de deux obligations réciproques<sup>73</sup>. Par ce mécanisme, le débiteur devient créancier de son créancier ; et le créancier devient débiteur de son débiteur. En cas de dettes réciproques entre un créancier et une entreprise publique, la compensation permet au créancier de l'entreprise publique de ne plus subir l'immunité d'exécution. D'ailleurs, il ressort de l'AUPSRVE que : « *Toutefois, les dettes certaines, liquides et exigibles des personnes morales de droit public ou des entreprises publiques, quelles qu'en soit la forme et la mission, donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles donc quiconque sera tenu envers elles, sous réserve de réciprocité* »<sup>74</sup>.

<sup>70</sup>Voir Article 6 convention européenne des droits de l'homme.

<sup>71</sup>Voir l'article 30 al 1 AUPSRVE.

<sup>72</sup>KAPUYA MELEKA (J.), « Immunité d'exécution en droit OHADA : Quelques réflexions à la lumière de la doctrine et de la jurisprudence actuelles des Etats-Parties du Traité OHADA et de la CCJA », *JuriAfrica Magazine*, 2018, pp. 6-7.

<sup>73</sup>MONEBOULOU MINKADA (H. M.), « Entreprises publiques et sécurité des créanciers dans l'espace OHADA : cas du Cameroun », *Revue de l'ERSUMA*, n°12, 2020 p. 288.

<sup>74</sup>Art. 30 al.2 AUPSRVE.

Seulement, le législateur impose certaines conditions relativement aux dettes et à la reconnaissance de celles-ci pour l'implémentation avec succès de ce mécanisme de compensation. Pour les dettes, le législateur OHADA exige que « *les dettes certaines, liquides et exigibles (...) donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles (...)* »<sup>75</sup>. La réciprocité des dettes peut exister entre une personne privée et l'entreprise publique d'une part ou entre une personne publique et l'entreprise publique d'autre part<sup>76</sup>.

Page | 258

La seconde condition pour le succès de la compensation est la reconnaissance des dettes par l'entreprise publique. Celle-ci se fait par un acte de reconnaissance délivré par l'entreprise publique. Il est logique que le débiteur établisse un acte de reconnaissance de dette avec son engagement à payer. À défaut de cet acte, un titre - ayant un caractère exécutoire sur le territoire de l'Etat où se situent lesdites personnes et entreprises - est nécessaire<sup>77</sup>. C'est dire qu'en l'absence d'un acte de reconnaissance de dettes ou son équivalent, le débiteur de l'entreprise publique sera toujours tenu de s'exécuter.

La troisième condition est relative à la réciprocité des dettes. Celle-ci oblige que chacune « *des deux parties doit être personnellement à la fois créancière et débitrice de l'autre, dans leur rapport de droit* »<sup>78</sup>. Pour être qualifiées de réciproques, les dettes devront donc être dues par les mêmes personnes, prises en la même qualité. A contrario, ne pourront en conséquence être compensées des dettes appartenant à des personnes morales différentes. Cette condition de réciprocité exclut donc du mécanisme de la compensation les créanciers des personnes morales de droit public et des entreprises publiques qui ne seraient pas à l'égard de ces dernières à la fois débitrices et créancières<sup>79</sup>.

Cependant, il en résulte qu'en pratique, toutes ces conditions ne sont pas de nature à simplifier la mise en œuvre du droit à la compensation légale de la dette publique. Car, il suffit que la personne publique débitrice conteste la créance ou refuse de la reconnaître pour que la compensation ne puisse pas s'opérer. Bref il suffit juste qu'une de ces conditions soit contestée

---

<sup>75</sup>Article 30 al 2 AUPSRVE.

<sup>76</sup>*Ibidem*.

<sup>77</sup>*Ibidem*.

<sup>78</sup>PINEAU (J.), BURMAN (D.) et GAUDET (S.), *Théorie des obligations*, 3e éd., Montréal, Thémis, 1996, note 13, n° 345, p. 615.

<sup>79</sup>ITIBAR (A.), « Les difficultés d'opposabilité de la compensation des dettes à l'égard des personnes publiques », <https://www.iaa-avocats.com/difficultes-compensation-dette-publique-ohada> (Consultée le 18/01/2023)

que le mécanisme de compensation s'éteigne au grand dam des créanciers qui ne demandent qu'à recouvrer ce qui leur est dû.

De ce qui précède, le constat est des moins positif pour les justiciables devant exécuter une décision de justice face au défendeur condamné qui est une personne morale de droit public tant il paraît quasiment impossible de réaliser un tel mécanisme. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, ces personnes morales de droit public l'utilise juste comme un moyen dilatoire afin d'échapper à l'exécution de la décision de justice en cause. Et cela marche : les conditions préalables à la mise en œuvre de ce mécanisme étant rudes et quasi impossibles à réaliser.

En somme, du refus systématique de s'exécuter au dilatoire dont ont toujours fait montre les personnes morales de droit public en matière non répressive, il n'est plus de secret pour personne sur la mauvaise foi qui anime celles-ci dans l'exécution des décisions de justice prise contre elles. Il s'impose dès lors la nécessité impérieuse d'en débayer quelques pistes de remédiation pour qu'en fin force revienne à la loi. Car n'a-t-on pas souvent coutume de dire que : « *nul n'est au-dessus de la loi* » ?

## **II- L'OFFRE DES PALLIATIFS POUR UNE EXECUTION DES DECISIONS DE JUSTICE EN MATIERE NON REPRESSIVE PAR LES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC.**

Afin d'atteindre en toute quiétude l'équilibre nécessaire entre la poursuite de l'intérêt général à travers les missions de services public qui incombent aux personnes morales de droit public d'une part et, le respect au droit d'accès à la justice de chacun, il semble plus que nécessaire et urgent qu'un des mécanismes qui ont montré leurs limites puissent être recadrés. Ainsi, il pourra être jugulé les phénomènes de refus systématique (A) et de dilatoire (B) dont ont souvent brillé les personnes morales de droit public dans l'exécution des décisions de justice en matière non répressive au Cameroun.

### **A- Les palliatifs aux obstacles empêchant les personnes morales de droit public de s'exécuter**

A défaut de les éradiquer complètement, il s'agira d'explorer les pistes de contournement tant des immunités d'exécution que du non-respect du principe de la séparation des pouvoirs.

Préalablement à ces pistes de contournement qui pourront aider le créancier des personnes morales de droit public à voir finalement leur décision exécutée. Il faudrait que le législateur camerounais, puisse réexaminer l'effectivité du principe de la séparation des pouvoirs tel que

l'avait préconisé MONTESQUIEU et par ailleurs, la mise en œuvre de cette prérogative dont jouissent ces entités morales de droit public et qui se décline en l'immunité d'exécution. Réexamen qui pourra permettre à défaut de supprimer totalement les immunités au profit des justiciables (ce qui n'est pas souhaitable par ailleurs), mais plutôt d'atténuer leur portée afin de concilier l'intérêt général d'avec celui des justiciables pour que l'Etat de droit en sorte plus renforcé. Page | 260

A titre de droit comparé et pour rester dans le même sillage, si pendant longtemps il n'était pas possible d'obliger l'administration à exécuter une décision rendue contre elle en France, à date, le droit français a évolué, depuis 1980. Le législateur de cet Etat a prévu une exécution automatique des condamnations pécuniaires prononcées à l'encontre de l'administration et partant des personnes morales de droit public. Lorsque l'administration est condamnée à verser des Dommages et Intérêts et que ces derniers ne sont pas payés dans les deux mois à compter du jugement, le comptable public a l'obligation de les payer automatiquement. Bien plus, depuis 1995, le juge administratif a le pouvoir de condamner l'administration sous astreinte à exécuter une décision rendue contre elle<sup>80</sup>.

Tout à côté, au nom de l'Etat de droit et du respect des obligations pesant sur la personne publique, le législateur tchadien par loi de 1998 illustre une modalité d'exécution des décisions condamnant la personne publique<sup>81</sup>. En effet, lorsque l'administration est condamnée au paiement d'une somme déterminée, elle est tenue de procéder à son mandatement dans les quatre (4) mois qui suivent la date où l'arrêt est devenu définitif. Dans le cas contraire, le Comptable concerné, au vue de la grosse de l'arrêt devenu définitif, en assure l'exécution d'office<sup>82</sup>.

Le souhait est que le législateur camerounais puisse emboîter le pas à ces homologues suscités afin d'adapter le droit camerounais à la nouvelles exigence des Droits de l'Homme qui réaffirment le droit d'accès à la justice pour tous<sup>83</sup>. Mais, en attendant ce toilettage systématique des textes qui reste appelé de tous les vœux, les justiciables, mieux les créanciers des personnes morales de droit public gagneraient à explorer les quelques solutions alternatives suivantes :

Premièrement, le créancier de la personne morale de droit public pourrait, pour voir sa décision finalement exécuter, actionner la pression sur les personnes physiques qui la dirigent. En

<sup>80</sup>GRABIAS (F.), « L'exécution des décisions de justice face à l'ordre public », dans *CIVITAS EUROPA*, 2017/02, n°39, pp.33-47.

<sup>81</sup>Loi organique n° 006/PR/98 du 7 août 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour suprême.

<sup>82</sup>*Ibidem*.

<sup>83</sup>Article 6 al. 1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

effet, il est clair que la personne morale se déploie dans ses actions par le truchement des personnes physiques. Ainsi, comme l'affirment d'ailleurs Pierre-Claver KAMGAING et Darius Kévin FOTSO DJOMKAM qu'« à regarder de près, on constate que le défaut d'exécution ou son ralentissement n'est pas du fait de la personne morale elle-même, mais bien des personnes qui la font vivre »<sup>84</sup>, l'on pourrait donc en déduire que les raisons d'un tel comportement se recruteraient dans l'alimentation des foyers de corruption qui restent une barrière érigée par les concernés avant qu'ils ne procèdent à l'ordonnancement des paiements<sup>85</sup>.

Il conviendrait donc pour quiconque est en quête d'une solution idoine pour l'exécution de sa décision par une personne morale de droit public d'engager une action au correctionnel contre les hommes en charge de l'administration et de la gestion de ladite personne morale de droit public. C'est alors que le juge judiciaire pourra s'illustrer au travers de l'implémentation de certains des pouvoirs à lui reconnus par les lois et règlements de la république à savoir : le pouvoir d'injonction et le pouvoir d'astreinte.

Le pouvoir d'injonction : L'injonction peut s'entendre comme le fait pour le juge d'ordonner expressément, d'intimer, de prescrire, de sommer un débiteur d'obligation à s'exécuter<sup>86</sup>. De ce qui précède, la procédure injonctionnelle est donc cette procédure-là qui oblige le débiteur d'une obligation, fût-elle une personne morale de droit public et dans ce cas, d'exécuter la décision judiciaire prise à son encontre.

Cependant, il faut rappeler que jadis, les missions des personnes morales de droit public qui concouraient à assurer le bien-être de tous au travers de l'intérêt général leur conféraient une certaine prééminence qui interdisait alors au juge tant administratif que judiciaire, de leur adresser

---

<sup>84</sup>KAMGAING (P.-C.) et FOTSO DJOMKAM (D. K.), « Contourner l'immunité d'exécution des personnes morales de droit public : petites recettes privatistes en droit camerounais », *Horizons Du Droit Revue de l'Association Française des Docteurs en Droit*, Bulletin n°23, février 2021, p.120.

<sup>85</sup>FOTSO DJOMKAM (D. K.) et KAMGAING (P.-C.), « L'immunité d'exécution des personnes morales de droit public : voies de contournement en droit pénal camerounais », in *Bulletin ERSUMA de pratique professionnelle*, n°36, 2020, pp. 11-12.

<sup>86</sup>MARIE (C.) (Dir.), FRICERO (N.), VAN LANG (A.) et COUFFIN (M.), « L'injonction pénale », in *Les injonctions du juge*, Actes du 24<sup>e</sup> colloque des Instituts d'Etudes Judiciaires, éd. Bruylant, 2010, p. 27. ; Article 1<sup>er</sup> de l'AUPSRVE.

des injonctions<sup>87</sup>. Ainsi, il était admis que « *le juge administratif ne pouvait pas faire acte d'administrateur* »<sup>88</sup>.

A date, force est de constater que cette époque est révolue<sup>89</sup>. C'est le cas par exemple de la France à travers la *loi n°95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*. Et depuis lors, les injonctions du juge administratif garantissent d'avantage « *l'équilibre entre les droits des citoyens et ceux des pouvoirs publics* »<sup>90</sup>.

S'agissant du Cameroun, c'est l'occasion de relever que les lois et règlements en vigueur ici ne mentionnent pas expressément le pouvoir d'injonction du juge administratif<sup>91</sup> ; toutefois, il n'en demeure pas moins vrai qu'un tel pouvoir leur est reconnu en vertu du principe de la bonne administration de la justice<sup>92</sup>. Ainsi, en matière d'exécution des décisions de justice et qu'elle intervienne *a priori*<sup>93</sup> ou *a posteriori*, d'office ou à la demande d'une partie, le juge peut prononcer un délai d'exécution. Faute pour cette dernière d'avoir exécuté la décision, l'autre partie peut saisir à nouveau le juge afin qu'il l'y contraigne au besoin en imposant un délai<sup>94</sup>. Toutes mesures qui permettent au créancier desdites personnes morales de droit public de voir enfin leurs décisions commencer à trouver un début de solution ; mais, pour être plus efficace, cette mesure devrait être associée avec celle préconisant le prononcé des astreintes contre les débiteurs de droit public.

<sup>87</sup>VALADOU (P.), « Le pouvoir de commandement du juge à l'administration », in *Petites affiches*, n° 64, 1995, p. 4 et s.

<sup>88</sup>HOUTOULIDAKI (A.), « L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif en droit français et en droit grec », mémoire de DEA, Université de Paris-Sorbonne, 2002, [en ligne], [www.Mémoire-online](http://www.Mémoire-online), (consulté le 1<sup>er</sup> septembre 2022).

<sup>89</sup>MODERNE (F.), « *Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif* », *Revue Française de Droit Administratif*, 1996, p. 43.

<sup>90</sup>CE, Le Conseil d'Etat et la justice administrative en 2018, Bilan d'activité 2018, p. 28 ; CE Ass., 29 juin 2001, n° 213229, Vassilikiotis. ; Le pouvoir d'injonction du juge civil est prévu à l'article 608 du Code de procédure civile et commerciale camerounais. V. aussi, VAN LANG (A.), « Le pouvoir d'injonction du juge administratif », in *Les injonctions du juge*, Actes du colloque des Instituts d'Études Judiciaires, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 17 et s.

<sup>91</sup>V. la loi n° 2006-022 du 29 décembre 2006.

<sup>92</sup>Article 608 du Code de procédure civile et commerciale camerounais. ; VAN LANG (A.), « Le pouvoir d'injonction du juge administratif », in *Les injonctions du juge*, Actes du colloque des Instituts d'Études Judiciaires, Bruxelles, Bruylant, 2010, *op cit.*, p. 17 et s.

<sup>93</sup>Articles L. 911-1 et L. 911-2 du Code de justice administrative français. Conseil d'État, 21 décembre 1977, Brinon-Cherbuliez, Recueil Lebon, 1977, p. 533 ; V. aussi, Tribunal des conflits, 19 mars 2007, n° 3497, Madi, publié au Recueil Lebon.

<sup>94</sup>KAMGAING (P.-C.) et FOTSO DJOMKAM (D. K.), « Contourner l'immunité d'exécution des personnes morales de droit public : petites recettes privatistes en droit camerounais », *op cit.*, pp. 122-123.



Le pouvoir de prononcer des astreintes : La mesure d'astreinte est généralement associée à la mesure d'injonction et constitue une véritable sanction du non-respect des délais d'exécution imposés par le juge à tous les débiteurs d'obligation en général et à ceux de droit public en particulier. Pour la jurisprudence, l'astreinte est « *une condamnation pécuniaire prononcée par le juge et destinée à vaincre la résistance d'un débiteur récalcitrant et à amener à exécuter sur une décision de justice* »<sup>95</sup>. Celle-ci peut être prononcée soit par jour, soit alors par mois de retard à l'appréciation souveraine du juge.

Par ailleurs, les raisons pour user de la mesure d'astreinte peuvent se recruter sur le dilatoire dont font généralement preuve les débiteurs qui ne veulent pas s'exécuter, à l'instar des personnes morales de droit public. Elle peut être provisoire ou définitive. Elle est provisoire lorsque le montant fixé peut être modifié au moment de la liquidation. Elle est définitive lorsqu'elle est insusceptible de variation ; bien sûr, le principe en la matière est que l'astreinte est considérée comme provisoire, à moins que le juge qui la prononce n'en ait décidé autrement.

Si l'injonction et l'astreinte seraient des mesures qui pourraient déjà permettre au créancier des personnes morales de droit public de voir leur décision s'exécuter, elles seraient toute fois plus efficaces si elles sont associées à celles pesant sur les personnes physiques en charge de poser des actes au quotidien pour le compte desdites personnes morales de droit public. En effet, la condamnation définitive d'un établissement public fait obligation spéciale aux dirigeants dudit établissement d'ordonner le paiement dans un délai raisonnable. S'il n'en était pas ainsi, comme le soutiennent KAMGAING (P.-C.) et FOTSO DJOMKAM (D. K.) le recours au juge serait simplement un faire-valoir dans la mesure où sa décision pourrait demeurer inexécutée ad vitam aeternam<sup>96</sup>.

A titre de droit comparé, les pays comme la France ont prévu un délai spécial pour procéder à l'ordonnement du paiement : ce délai est de deux mois à compter de la notification de la décision<sup>97</sup>. Au Cameroun, exiger un paiement immédiat et non-budgétisé d'une condamnation pécuniaire pourrait porter atteinte aux planifications faites par l'administration et mettre à mal les exigences de l'équilibre budgétaire. Cependant, il serait difficile d'admettre en revanche que, les agents publics ou les dirigeants des entreprises publiques

<sup>95</sup>Cour d'appel du Littoral, 18 août 2008, arrêt n° 149. ; TGI du Mfoundi, 04 mars 2002, jugement n°246.

<sup>96</sup>KAMGAING (P.-C.) et FOTSO DJOMKAM (D. K.), « Contourner l'immunité d'exécution des personnes morales de droit public : petites recettes privatistes en droit camerounais », *op cit.*, pp. 125-126.

<sup>97</sup>Article L. 911-9 du Code de justice administrative français

ne procèdent pas à cette ordonnancement pour le compte de l'exercice budgétaire suivant (année n+1) la condamnation.

C'est pourquoi, il est admis que si une personne morale de droit public est condamnée au cours de l'exercice 2022, celle-ci devrait alors impérativement s'exécuter au plus tard au cours de l'exercice 2023 ; et si cela n'est pas fait et sans justifications valables, il y aura lieu d'estimer la mauvaise foi de ses dirigeants qui par ailleurs, engageraient leur responsabilité personnelle tant sur le plan civil que pénal.

Page | 264

De ce qui précède, en se limitant uniquement sur le plan pénal, plusieurs infractions peuvent être amarrées au comportement desdits dirigeants qui n'exécutent pas systématiquement les décisions de justice revêtant la force ou l'autorité de chose jugée. L'on peut ainsi les poursuivre pour abus de fonction, refus d'un service dû et l'infraction de refus d'exécuter une décision de justice devenue définitive.

D'abord l'abus de fonction. Tout en rappelant que cette notion n'a pas été jusque-là définie par le législateur camerounais, la doctrine préconise tout de même le recours à la théorie de l'excès de pouvoir<sup>98</sup>. L'abus de fonction pourra donc être retenue chaque fois qu'un agent de l'Etat exigera des compensations indues, ou refusera délibérément et en dehors des textes d'accomplir les tâches qui lui incombent dans son poste de travail.

Ainsi, le code pénal camerounais punit ce comportement d'un emprisonnement d'un à trois ans et d'une amende de cinq mille à cinq cent mille francs, ou de l'une de ces peines seulement, le fonctionnaire qui, abusant de ses fonctions, porte atteinte aux droits ou intérêts privés<sup>99</sup>. Poursuivant dans le même sens, ledit texte précise que si l'abus de fonction de l'agent public vise à procurer à autrui ou à se procurer un avantage quelconque, la peine d'emprisonnement sera de deux à dix ans et l'amende de cinquante mille à un million de francs<sup>100</sup>.

Ensuite, le refus d'un service dû. Partant du postulat que l'existence d'une décision de justice emporte avec elle une obligation pour l'agent public de poser des actes au nom et pour le compte de la personne morale de droit public mise en cause afin de procéder à l'exécution de ladite décision, il convient de conclure que le refus délibéré de cet agent de procéder à l'ordonnancement

<sup>98</sup>MINKOA SHE (A.), « Droits de l'Homme et droit pénal au Cameroun », Coll. « *La vie du droit en Afrique* », Paris, éditions Economica, 1999, pp 114-115. ; DA SILVA (V.), « L'abus de fonctions du préposé : critères cumulatifs ou faisceau d'indices », in *Petites affiches*, n° 56, 2013, p. 3.

<sup>99</sup>Article 140 al. 1 du Code pénal camerounais.

<sup>100</sup>Article 140 al. 2 du même Code.

du paiement du montant de la condamnation est constitutif de l'infraction de refus d'un service dû ; infraction réprimée et sanctionnée par le Code pénal camerounais. Il dispose d'ailleurs qu'est punit d'un emprisonnement de trois (03) mois à deux (02) ans le fonctionnaire qui, étant légalement requis d'accomplir un devoir de sa fonction, s'en abstient<sup>101</sup>.

Page | 265

Enfin le refus d'exécuter une décision de justice devenue définitive. Par « *décision de justice définitive* », il faut entendre une décision insusceptible de recours, autrement dit, une décision passée en force de chose jugée<sup>102</sup>. Par conséquence, cette infraction est réprimée et sanctionnée par la législation pénale camerounaise qui dispose qu'est punit d'un emprisonnement d'un à cinq ans celui qui refuse d'exécuter une décision de justice devenue définitive<sup>103</sup>.

En somme, il convient de retenir que les peines prévues par le législateur pour barrer la route à ces différentes infractions sont assez dissuasives pour l'attitude généralement belliqueuse des dirigeants des entités morales de droit public au Cameroun. Ainsi, en engageant une procédure pénale contre l'agent public ou le dirigeant d'une entreprise publique, on exerce une pression importante sur lui qui lui permettra contre sa volonté, de se résoudre dans l'ordonnancement des sommes contenues dans ladite décision en vue de leur paiement au grand bonheur des créanciers desdites personnes morales de droit public. Ce sera déjà un pas décisif dans l'amélioration du système juridique malgré le fait que la difficile exécution des décisions de justice, outre les obstacles liés aux immunités d'exécution, est aussi par ailleurs tributaire des certaines mesures retardant ladite exécution telles les défenses à exécution. *Quid* des palliatifs aux obstacles retardant l'exécution des décisions de justice en matière non répressive au Cameroun par les personnes morales de droit public ?

### **B- Les palliatifs aux obstacles retardant l'exécution des décisions de justice par les personnes morales de droit public**

Afin de pallier ces manquements qui empiètent drastiquement à la bonne marche du système judiciaire camerounais, il convient entre autres solutions, de poursuivre l'informatisation tous azimut des Cours d'appel et de la Cour suprême. Cette solution aura pour avantages de traquer ces pratiques malsaines dénuées de toute base juridique. Celles-ci consistent en la multiplication de nouvelles requêtes après une ordonnance de rejet du président d'une cour d'appel ou du premier

---

<sup>101</sup>Article 148 du même Code.

<sup>102</sup>KAMGAING (P.-C.) et FOTSO DJOMKAM (D. K.), « Contourner l'immunité d'exécution des personnes morales de droit public : petites recettes privatistes en droit camerounais », *op cit.*, p. 127.

<sup>103</sup>Article 181 al.1 du Code pénal camerounais.

président de la Cour suprême. Elles ont pour finalité, comme sus évoqué, d'obtenir d'autres certificats de dépôts pour bloquer et nuire à l'exécution d'une décision de justice. Cette solution est d'ailleurs aussi largement partagée par le Président Daniel MEKOBE SONE<sup>104</sup>.

Moult avantages d'une telle solution tenant à l'informatisation ou à la cyberjustice peuvent être relevées. Comme l'avait déjà affirmé le Premier Ministre français, la cyberjustice est porteuse de promesses dans tous les domaines<sup>105</sup>. Sa vertu est de mettre de la rapidité dans ce qui est lent, de la fluidité dans ce qui est lourd et de l'ouverture dans ce qui est fermé<sup>106</sup>. Y'en a-t-il mieux pour assurer une meilleure prise en compte de l'intérêt du créancier dans les procédures civiles simplifiées de recouvrement des créances ou celles tendant à la restitution ou à la délivrance d'un bien meuble corporel déterminé ? La cyberjustice augure un espoir certain pour les justiciables de bonne foi et les créanciers en tête de liste face aux débiteurs dont la mauvaise foi n'est plus à démontrer ; c'est le cas des personnes morales de droit public en matière d'exécution des décisions de justice.

Du reste, pour venir à bout à la mise en œuvre malsaine de la compensation, les mesures susvisées pour éradiquer ou du moins atténuer les méfaits de l'immunité d'exécution dont bénéficient ces entités de droit public devront aussi être appliquées ici : la retenue de la responsabilité tant civile que pénale des personnes physiques, dirigeants de ces institutions et chargées de l'exécution desdites décisions au nom de la personne morale de droit public.

### **Conclusion**

En somme, l'exécution des décisions de justice au Cameroun est émaillée de moult obstacles ; celle-ci est par exemple déniée par les personnes morales de droit public. Il ne fait plus donc l'ombre d'aucun doute que ceux-ci n'acceptent pas se plier à cette exigence légale au mépris de la réglementation en vigueur.

Pour entretenir cette délinquance, ils procèdent par une utilisation abusive de certaines prérogatives à eux reconnues par les lois et règlements de la république. Ainsi, afin d'annihiler systématiquement l'exécution de toute décision de justice prise en leur défaveur, ils n'hésitent pas à recourir aux immunités d'exécution. En outre, l'autre méthode consiste pour eux de retarder le

<sup>104</sup>MEKOBE SONE (D.), « Exposé de la rentrée solennelle de la Cour Suprême du Cameroun », *op cit*, pp.16 et s.

<sup>105</sup>RAFFARIN (J.-P.), Discours du 12 novembre 2002 devant l'assemblée Générale de l'*electronic business group*, *op cit*.

<sup>106</sup>*Ibidem*.

plus longtemps possible ladite exécution au travers des sursis à exécution ou des défenses à exécution. Toutes mesures qui, malheureusement, discréditent l'image et partant tout le système judiciaire camerounais.

Il est donc plus qu'urgent qu'un terme y soit mis. Mais en attendant, certaines mesures palliatives peuvent être le rempart de ces créanciers desdites personnes morales de droit public. Ainsi, les justiciables de ces personnes morales de droit public pourront engager la responsabilité personnelle de ses dirigeants. Dans ce cas, il serait souhaitable que l'on veille à une application très rigoureuse des dispositions du code de procédure pénale et du code pénal camerounais à l'égard de tout dirigeant des structures publiques, para publiques et voir des collectivités territoriales décentralisées, qui refuse d'exécuter les décisions de justice prises à l'encontre de ladite structure. Il sera retenu par exemple contre un tel dirigeant l'abus de fonction, l'abus de pouvoir et le refus d'exécuter une décision de justice devenue exécutoire. A ces condamnations pénales, il serait aussi de bon aloi d'y associer des condamnations pécuniaires au travers des amendes et des contraintes diverses.

Bien plus, il faudra par ailleurs que le législateur évite, par le truchement d'une révision législative, l'enlisement du contentieux de l'exécution afin de ne pas aboutir à la paralysie des titres exécutoires et que l'on prévoit aussi des sanctions à l'encontre de ceux qui passeront outre le sacro-saint principe de la séparation des pouvoirs d'une part et que, l'on procède à l'accélération du chantier de l'informatisation de nos différentes cours d'appel et celle suprême d'autre part, pour une meilleure administration de la justice camerounaise.

Il est donc impérieux que tous les acteurs de la chaîne de l'exécution instaurent un nouveau climat d'exécution des décisions de justice au Cameroun comme le rappelait fort opportunément dans son adresse Daniel MEKOBE SONE. C'est de la sorte et de la sorte seulement que la justice camerounaise demeurera forte et consolidera l'Etat de droit ; l'exécution effective des décisions de justice étant désormais un indicateur de celui-ci. Ne sont-ils pas plus vrai aujourd'hui plus qu'hier, ces propos de Claude FOURNIER : « *Sans exécution, la justice rendue perd a priori de son sens et ne remplit plus son office. C'est la réalité de l'Etat de droit qui se trouve compromise.* » ?

**La pénalisation des atteintes à la fortune publique en droit camerounais***Penalization of offenses against public wealth in cameroonian law**Par :***ONANA Francine Sabine**

Docteur Ph. D en Droit Privé,

Assistante à la FSJP Université de Yaoundé II (Cameroun)

Page | 268

**Résumé :**

*Le pillage du patrimoine camerounais a longtemps été considéré comme un frein à son développement. C'est cette acquisition illicite des richesses de l'État qui a amené le législateur à incriminer ces infractions à l'atteinte à la fortune publique. La criminalisation des atteintes aux biens publics est effective dans la loi camerounaise. L'approche du législateur consiste d'une part à incriminer les cas d'atteinte au bien public et d'autre part à envisager des sanctions en définissant les instances susceptibles de les appliquer. On peut donc dire que la réponse de la législation camerounaise face à la montée rapide du vol des biens publics est légitime et cohérente.*

*Néanmoins, nombre de problèmes justifient le fait que jusqu'ici la répression soit efficace. Entre réduction du champ de contrôle des organes compétents et entrave procédurale, on assiste aujourd'hui à une réelle augmentation du contrôle des organes créés à cet effet, des manipulateurs et gestionnaires des deniers publics au Cameroun. Ce qu'il faut noter, c'est qu'entre les publicités épiques et les lois vivantes, l'écart est très profond.*

**Mots clés :** Pénalisation - atteinte/attentats/dégâts - fortune publique/bien public - répression - sanctions.



**Abstract :**

*The plunder of Cameroon's heritage has for long been considered as a brake to her development. It is this illicit acquisition of the state's wealth that has brought about the legislator to incriminate these infractions to the undermining of public fortune. The criminalisation of attacks on public wealth is effective in the Cameroonian law . The legislators approach consist on one hand of incriminating cases of damage public wealth and on the other hand to consider sanctions while defining the bodies likely to apply them . We can therefore say that the answer of the Cameroonian legislation faced with the rapid rise in public wealth theft is legitimate and coherent.*

*Nevertheless , there are number of problems which justifies the fact that so far the repression is effective . Between the reduction of the field of control of competent bodies and procedural hindrance , we witness nowadays a real increase control of the bodies setup for this purpose, of the manipulators and managers of public funds in Cameroon . What is to note is that, between epic ads and living laws the gap is very deep.*

**Key words :** Penalization - undermining/attacks/damage - public fortune/public wealth - repression - sanctions.

## Introduction

La mondialisation qui frappe aujourd'hui tous les secteurs sociaux, n'a pas épargné le la gouvernance publique<sup>1</sup>. En effet, avec la crise économique et financière de la fin des années 1980, tous les pays sont tournés vers une gestion financière plus saine, efficace, matérialisée par l'exigence de bonne gouvernance dans le maniement et l'utilisation des deniers publics<sup>2</sup>. Il s'agit de répondre aux préoccupations des contribuables, qui souhaitent une bonne utilisation des deniers publics<sup>3</sup>. Cette exigence a eu pour point de départ, après de multiples crises financières<sup>4</sup>, l'intégration des concepts de transparence, de performance et d'efficacité dans la gestion. C'est la traduction d'une « *gestion axée sur les résultats* » car « après l'implantation progressive de la *nouvelle gestion publique*, c'est au passage à une *nouvelle gouvernance financière publique* auquel nous assistons aujourd'hui. Cette dernière associe à la culture de performance, de l'efficacité de la gestion, une dimension politique, une culture démocratique qui tout en conservant ses formes traditionnelles..., s'organise de façon horizontale, décentralisée, en réseaux des citoyens. »<sup>5</sup>. « *La culture des résultats qui en découle, a [...] brisé les tabous habituels du management classique pour s'arrimer aux pratiques de la gestion par performance* »<sup>6</sup> et a accentué la protection de la fortune publique.

Depuis le début du troisième millénaire, tous les Etats africains ont accepté le défi d'une gestion financière plus saine, moins entachée par la corruption et le détournement des deniers publics<sup>7</sup> ; Une logique qui a multiplié les finalités du contrôle<sup>8</sup>. C'est ce qui justifie la mise en

<sup>1</sup> Lire utilement : Chevallier (Jacques), « Management public et Droit », *Politiques et Management Public*, n°3, Vol. 26, 2008, p. 95.

<sup>2</sup> Duran (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », *Politique et Management Public*, Vol. 11, n° 4, 1993, p. 37.

<sup>3</sup> Mordacq (F), « *Modernisation et réforme de l'Etat, au service des finances publiques* », RFFP n° 100, LGDG, 2007, p.304.

<sup>4</sup> La crise financière a frappé la quasi-totalité des Etats du monde, ayant pour point de départ les crises apparues dans les pays d'Asie et d'Amérique du sud, et amenant les acteurs internationaux à s'interroger sur la transparence dans la gestion des Etats.

<sup>5</sup> Bouvier (M), « *Inventer une nouvelle gouvernance financière publique: fonder l'Etat du XXI<sup>e</sup> siècle* », RFFP n° 100, op. cit, p.4.

<sup>6</sup> Evina Obam (R), *L'intégration du pilotage des performances en finances publiques camerounaises*, Mémoire de Master en administration publique, ENA de Paris 2003-2004, p.6.

<sup>7</sup> Toure (C.), « *Le système de contrôle des finances publiques au Mali* », AFRILEX, n° 4, p. 170.

<sup>8</sup> Barilari (A), Bouvier (M), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, 3<sup>e</sup> éd, LGDJ, 2010, p. 123 et s.

place en Afrique, à côté des mécanismes administratifs, de vrais dispositifs juridictionnels<sup>9</sup> et indépendants de contrôle orientés vers la performance et la bonne gouvernance publique. Tout ceci à travers la mutualisation des expériences au sein des organisations sous régionales<sup>10</sup>. Le Cameroun souscrit bien évidemment à cette démarche à travers la pénalisation des atteintes à la fortune publique.

Par pénalisation, il faut entendre le processus de création ou de renforcement des incriminations mais aussi, de façon générale, l'action qui consiste à réprimer ou à infliger des sanctions suite à la commission des infractions<sup>11</sup>. C'est dire que le vocable pénalisation renvoie à une double réalité dans la linguistique juridique. Dans un premier temps, il désigne une prise en compte d'un comportement par le droit en général et le droit pénal en particulier. Dans une seconde assertion, il faut référence à une réaction du droit face à une attitude ou un comportement la réaction en question étant la sanction pénale infligée par l'autorité publique<sup>12</sup>. Ce sont ces deux dimensions qui seront prises en compte dans le cadre de cette étude.

Le vocable « *atteinte* » est constamment usité dans le langage juridique en général, et en droit pénal en particulier. Cependant, il faut partir du postulat selon lequel l'atteinte est une notion souvent utilisée par la doctrine, ainsi que par le législateur, sans que l'on en connaisse réellement le sens. Dans le code pénal d'abord, on distingue trois types d'atteintes : les atteintes à la personne humaine, les atteintes aux biens, et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation et à l'autorité de l'Etat. L'atteinte est ici un « *terme générique permettant, dans la classification légale des infractions, de regrouper les crimes et délits par catégorie, en spécifiant, pour chacune, ce à quoi portent préjudice les infractions qui y appartiennent* »<sup>13</sup>. L'atteinte ainsi visée, dans un sens très large, ne désigne rien d'autre que l'infraction elle-même. Il s'avère donc indispensable de

<sup>9</sup> Certains Etats se sont dotés de juridictions à compétences étendues ; s'exerçant sur le comptable public que sur l'ordonnateur et administrateur de crédits (cote d'Ivoire, Gabon, Maroc, Algérie), d'autres ont créé en plus d'une juridiction des comptes, une cour de discipline budgétaire (Tunisie, Sénégal), alors que d'autres ont ajouté une juridiction spéciale à l'architecture institutionnelle ordinaire (cas du tribunal criminel spécial camerounais, du tribunal spécial togolais créé en 1972 ou de la Cour spéciale du Tchad créée en 1972, pour régler les litiges de gabegie financière comme les détournements de deniers publics, fautes de gestion et corruption.)

<sup>10</sup> Les Etats africains s'organisent aujourd'hui autour des communautés : la CEMAC pour l'Afrique centrale et l'UEMOA pour l'Afrique de l'ouest.

<sup>11</sup> Van de Kerchove (M.), « Réflexions analytiques sur les concepts de pénalisation et de décriminalisation », *RIEJ*, n°1, Vol. 12, 1984, p.32.

<sup>12</sup> Besse (T.), *La pénalisation de l'expression publique*, Thèse de doctorat en droit privé, Université de Limoges, 2018, p. 15.

<sup>13</sup> Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, G. CORNU (dir.), Puf, 8e éd., 2007.

revenir à son étymologie pour mieux le cerner. Le terme atteinte vient du latin classique *attingere*, qui lui-même provient du verbe *tangere* au sens de toucher. Dans son sens général, atteindre signifie donc « *toucher* » quelque chose ou « *parvenir à* » quelque chose. Dans le langage commun, l'atteinte est l'« *action, le fait d'atteindre un but, un objectif, d'y parvenir* », mais c'est aussi l'« *effet pénible produit sur quelqu'un par un mal* »<sup>14</sup>. Autrement dit, l'atteinte serait à la fois une action et un effet, une conséquence. L'atteinte, dans le sens juridique du terme, peut être définie, d'une part, comme « *l'action dirigée contre quelque chose ou quelqu'un par des moyens divers* », telles que les dégradations, l'injure, les blessures, la spoliation, et d'autre part, comme le « *résultat préjudiciable de cette action* ». Cela signifie qu'il y aurait atteinte en droit pénal du seul fait du comportement délictueux de l'agent, mais on parlerait aussi d'une atteinte toutes les fois où ce comportement a provoqué un résultat<sup>15</sup>. C'est ce double sens qui sera retenu et permettra d'apprécier les atteintes à la fortune publique dans le contexte camerounais.

Le recours au terme fortune publique peut être surprenant dès lors qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une notion juridique<sup>16</sup>. Seulement, il faut souligner que chaque fois le droit l'emploi c'est pour faire référence au patrimoine dont dispose une personne physique ou morale. Or, le Patrimoine pour sa part, est un terme générique plus utilisé en Droit Civil. C'est donc sur la base du Droit Civil que le lexique des termes juridiques le définit en tant que « *un ensemble des biens et obligations d'une personne, envisagé comme une universalité de droit, c'est-à-dire comme une masse mouvante dont l'actif et le passif ne peuvent être dissociés* »<sup>17</sup>. Il peut encore être appréhendé comme « *un ensemble de biens que possède une personne physique ou morale à un moment donné : biens meubles ou immeubles, ou immeubles, droits, créances et éléments inaliénables et transmissibles* »<sup>18</sup>. C'est du moins le sens que lui donne le droit camerounais.

Le recours à la notion de droit camerounais traduit l'adhésion de l'auteur à la thèse de l'autonomie des droits africains. A titre de rappel, l'autonomie des droits africains défend l'idée selon laquelle tout le droit administratif français n'était pas automatiquement applicable au

<sup>14</sup> <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/atteinte>

<sup>15</sup> Morand (J), *L'atteinte en droit pénal*, Mémoire de Master 2 en Droit, UNIVERSITÉ PARIS-SUD, Faculté Jean Monnet, 2014, p. 6.

<sup>16</sup> Zibi (P.), *Le droit de la gouvernance au Cameroun*, Thèse de doctorat Ph. D en droit public, Université de Yaoundé 2, 2015, p. 18.

<sup>17</sup> Lexique des termes juridiques, DALLOZ, 23<sup>ème</sup> édition, 2015-2016

<sup>18</sup> Lexique des termes juridiques, DALLOZ, 23<sup>ème</sup> édition, 2015-2016

Cameroun avant et après les indépendances. La seule existence du principe de la spécialité législative permet de soutenir une telle affirmation. La règle de la spécialité législative, est « *un principe bien assuré suivant lequel les lois ne saisissent les territoires d'outre-mer que si elles ont été faites précisément en vue de les régir ou si elles leur ont été étendues par une disposition spéciale contenue soit dans la loi elle-même, soit dans un décret (...)* »<sup>19</sup>. Elle écarte « *l'application de plein droit des lois prises dans la métropole* »<sup>20</sup> et s'oppose de ce point de vue à l'application automatique de la législation édictée par l'Etat colonisateur au territoire. Introduite dans le droit colonial par une lettre du Roi datée du 26 octobre 1774 et adressée aux présidents des Conseils supérieurs de Saint-Domingue, ce principe sera même consolidé par le juge administratif africain. C'est ainsi que le Conseil du Contentieux Administratif du Cameroun emboîtera le pas à la législation française en déclarant que : « *Considérant en droit, qu'en vertu du principe général de la spécialité législative, consacrée par l'article 72 de la loi constitutionnelle, les lois et règlements ne sont applicables dans les territoires d'outre-mer ou dans les territoires sous tutelle, que s'ils ont été déclarés tels soit par une disposition expresse du texte lui-même, soit par une loi postérieure ou un décret spécial d'application* »<sup>21</sup>. Il en ressort que le droit administratif français n'était pas automatiquement applicable dans les Etats africains.

Le phénomène est amplifié par les divergences des fondements théoriques qui séparent les systèmes juridiques français et africains. En effet, évoquer les fondements théoriques d'un système juridique ou d'une règle de droit, c'est présenter les idées qui les sous-tendent et qui les justifient tout en assurant leur cohérence interne<sup>22</sup>. En France, on sait que le droit administratif s'est construit autour de la recherche d'un équilibre entre les nécessités de l'action administrative et les droits des citoyens<sup>23</sup>. Plus qu'une technique de soumission de l'administration au droit, le droit administratif africain apparaît comme un instrument de légitimation de l'action administrative<sup>24</sup>. Bien plus, l'idéologie de la construction nationale appelle l'autoritarisme et la mise sur pied d'un Etat fort,

<sup>19</sup> Lampue (P.), « Les lois applicables dans les territoires d'outre-mer », *Penant*, 1950, p.1.

<sup>20</sup> Roussillon (C-L.), *Le régime législatif de la France d'Outre-mer*, Bibliothèque Juridique de l'Union Française, Ed de l'Union Française, Paris 1958 P.39 cité par ONDOA (M), « le droit administratif français en Afrique francophone... » *op. cit.* P.295.

<sup>21</sup> Arrêt n°721/CCA du 27 septembre 1958, haut-commissariat de la République Française au Cameroun contre Sieur Manabay Moïse.

<sup>22</sup> Ondo (M.), « Le droit administratif français en Afrique francophone ... » *op.cit.* p.307.

<sup>23</sup> Engoutou (J-L), L'apport de la Cour fédérale de justice au droit administratif, *op.cit.* p. 28.

<sup>24</sup> Engoutou (J-L), L'apport de la Cour fédérale de justice au droit administratif, *op.cit.* p. 28.p. 29.

peu soucieux du respect des libertés individuelles<sup>25</sup>. Sur la base de la spécialité législative et du fondement du droit camerounais, on peut donc valablement parler du droit camerounais en le définissant comme le droit secrété par les autorités camerounaises sur la base des réalités camerounaises et applicable que l'ensemble du territoire national. C'est ce droit qui procède à la pénalisation des atteintes à la fortune publique.

La sanctuarisation des deniers publics au Cameroun a pendant longtemps été la chose la moins partagée du fait de forte tendance à la prévarication des biens de l'Etat et des autres personnes publiques. Ce constat aberrant a provoqué un sursaut de l'Etat désormais tourné vers la protection de l'ensemble de son patrimoine en général, et la sécurisation de ses deniers en particulier. L'un des aspects fondamentaux de cette sécurisation est le contrôle des agents ayant la lourde responsabilité de les manipuler et le durcissement de leur responsabilité en cas d'atteinte à la fortune publique.

On assiste aujourd'hui à une véritable densification du contrôle<sup>26</sup> des manipulateurs ou gestionnaires de deniers publics au Cameroun. Cela représente un enjeu majeur pour les économies émergentes désireuses d'améliorer leur gouvernance et de prévenir la corruption dans leurs finances publiques<sup>27</sup>. Cet environnement entraîne un bouleversement total des méthodes et mécanismes de contrôle. D'une part on remarque une consolidation du contrôle national<sup>28</sup> qui procède du maintien, de l'amélioration des structures traditionnelles et de l'émergence de nouveaux organes de contrôle ; cela étant plus raisonnable et logique tant il est vrai que les organes traditionnels avaient mis en relief leurs multiples lacunes<sup>29</sup>. Ce sont ces lacunes que les réformes récentes ont tenu à combler avec en toile de fond la volonté de réprimer les atteintes à la fortune publique<sup>30</sup>. De cette évolution, la question qu'il convient de se poser est de savoir, comment s'opère la pénalisation des atteintes à la fortune publique en droit camerounais ? Cette interrogation revêt un intérêt théorique avéré. Elle conduit en effet à analyser la juridicisation de

<sup>25</sup> Mazeres (J-A), « *Qu'est-ce que la puissance publique ?* », in Philippe RAIMBAULT (dir.), *La puissance publique à l'heure européenne*, Dalloz, 2006, pp. 9-35.

<sup>26</sup> Bilounga (S-T), *La Réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, thèse de doctorat *ph. D* en Droit public, université de Yaoundé II, 2008-2009, p. 210 et s.

<sup>27</sup> Santiso (C), *op. cit.*, p.337.

<sup>28</sup> *Ibid*, p. 213.

<sup>29</sup> *Ibid*, p 250.

<sup>30</sup> Ondo (M.), *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement*, Thèse de Doctorat d'État en Droit Public, Université de Yaoundé II, 1997, pp. 36 à 69



la manipulation de la fortune publique et surtout, à appréhender la réponse que le droit en général, et le droit pénal apporte aux atteintes à la fortune publique. Aussi, partant de la méthode juridique, il est important de relever que la pénalisation des atteintes à la fortune publique est formellement cohérente (I) et matériellement déficiente (II).

## **I- UNE PENALISATION FORMELLEMENT COHERENTE DES ATTEINTES A LA FORTUNE PUBLIQUE**

En réponse à la mauvaise gouvernance ambiante au Cameroun, la législation a apporté une solution qu'on pourrait qualifier de cohérente. En effet, la lecture des différentes lois relatives à la gestion publique et à sa pénalisation conduit à formuler le double postulat d'une incrimination cohérente des atteintes à la fortune publique (A) et d'une structuration pertinente du dispositif institutionnel de répression des atteintes à la fortune publique (B).

### **A – Une incrimination cohérente des atteintes à la fortune publique**

L'analyse de la pénalisation des atteintes à la fortune publique permet de se rendre de ce que le législateur camerounais opte pour une double démarche qui repose sur le principe de la légalité des délits et des peines. Celle-ci consiste dans un premier temps à déterminer les infractions d'atteinte à la fortune publique (1) et dans un second temps à envisager leurs sanctions (2).

#### **1- La diversification des infractions d'atteinte à la fortune publique**

Ces infractions sont prévues dans divers instruments, et ont été insérées dans le code pénal de 2016, qui représente le droit commun de la répression des atteintes à la fortune publique. On s'attardera à cet effet, primordialement au détournement de biens publics, concussion au détriment de l'Etat et tout en ayant un regard sur les fautes de gestion<sup>31</sup>.

Le pillage des ressources a depuis fort longtemps été perçu au Cameroun comme une atteinte au patrimoine, c'est dans ce sens que l'incrimination de l'infraction de détournement de biens publics a vu le jour pour la première fois dans le code pénal français de 1810 rendu applicable au Cameroun, qui le qualifiait de « *soustractions commises par les dépositaires publics* » aux articles 169 à 173.

Puis a été de nouveau répertorié dans le code pénal de 1967 en son article 184, mais cette fois sous la dénomination de « *détournement de deniers publics* ». Aujourd'hui, contenue dans le

---

<sup>31</sup> Zibi (P.), *Le droit de la gouvernance au Cameroun*, op. cit. p. 152.

code pénal de 2016, l'infraction de détournement de biens publics a suscité une vive controverse doctrinale et a amené les juridictions judiciaires à s'interroger<sup>32</sup> sur son application au sein des sociétés d'Etat<sup>33</sup>. Parce que le patrimoine public, bien qu'il résulterait en partie de la fortune publique gérée par l'Etat et ses démembrements, est également inscrit dans le contexte d'un bien social, dans la mesure où, les entreprises publiques relèvent du droit commun des sociétés commerciales, qui est l'acte uniforme portant droit des sociétés commerciales et groupements d'intérêt économique, et qui donne une appellation différente de celle proposée par la loi nationale à cette infraction : abus de biens sociaux.

Cette infraction est contenue dans le livre 2, titre 1, au chapitre 4, section 7, plus précisément à l'article 184 du code pénal camerounais qui dispose que : « *Quiconque, par quelque moyen que ce soit, obtient ou retient frauduleusement quelque bien que ce soit, mobilier ou immobilier, appartenant, destiné ou confié à l'Etat unifié, à une coopérative, collectivité ou établissements publics ou soumis à la tutelle administrative de l'Etat ou dont l'Etat détient directement ou indirectement la majorité du capital, est puni :*

*a) Au cas où la valeur de ces biens excède cinq cent mille (500.000) francs, d'un emprisonnement à vie (...) »*

Ce texte définit ce qu'il faudrait entendre par détournement de biens publics. En effet, le détournement de biens publics serait une obtention ou une rétention de manière frauduleuse d'un bien meuble ou immeuble appartenant, destiné, ou confié à l'Etat ou à l'un de ses démembrements<sup>34</sup>. De plus, ces infractions de détournement sont définies selon les catégories. Ces catégories se caractérisent par la valeur des biens détournés et par l'application des peines qui les différencient. Cela voudrait alors signifier qu'il existe les grades de détournement selon la gravité de l'acte commis<sup>35</sup>.

L'infraction de concussion au détriment de l'Etat est prévue au titre 1 du livre 2. Cette infraction est contenue dans le chapitre 3 intitulé « Des infractions commises par les fonctionnaires

<sup>32</sup> Eyike-Vieux, Séminaire de formation des chefs de juridictions, thème : Le contentieux des actes uniformes OHADA : difficultés d'application et harmonisation des solutions. Sous-thème : le droit OHADA et le droit pénal des affaires : évolution du débat et solution définitive concernant les atteintes aux biens des entreprises publiques par les dirigeants sociaux.

<sup>33</sup> Pireyre (B.-A.), « Corruption et trafic d'influence : l'approche du droit pénal », in *La corruption*, RFFP, n° 69, op. cit., p. 33.

<sup>34</sup> Chevauchez (B.), « Corruption et gestion publique », RFFP, n° 69, mars 2000, p. 88.

<sup>35</sup> Frison-Roche (M.-A.), « Argent privé, argent public », Archives de philosophie de droit, 42, 1997, p. 199.

dans l'exercice de leur fonction », la section 3 dans laquelle elle se trouve est dénommée « des infractions contre l'intérêt public ». Ainsi, l'article 137 prévu pour la régir dispose que : « *Est puni d'un emprisonnement de deux (02) à dix ans (10) ans, et d'une amende de vingt (20.000) mille à deux millions (2.000.000) de francs, tout fonctionnaire ou agent public qui accorde des exonérations de droits, taxes, redevances, impôts ou contributions, délivre à un prix inférieur à celui qui est prescrit, les produits de l'Etat, d'une coopérative, d'une collectivité ou établissements publics ou soumis à la tutelle administrative de l'Etat ou dont l'Etat détient, directement ou indirectement, la majorité du capital* ».

Cette infraction s'apparente à l'infraction de corruption, dont l'objectif voulu est de se faire un bénéfice en se le payant sur le patrimoine d'une personne morale de droit public. Cette infraction use souvent des moyens d'abus de fonction, pour mettre en exécution sa commission<sup>36</sup>. Au de-là ces infractions prévues par le code pénal portant atteinte spécialement aux entités publiques, il est prévu dans d'autres textes nationaux, une atteinte aux biens des entreprises publiques, il s'agit des fautes de gestion.

Cette atteinte n'a pas été prévue par le code pénal. Souvent confondue au détournement de biens publics, cette atteinte est prévue par d'autres textes nationaux. Les fautes de gestion peuvent être définies comme les irrégularités commises par les dépositaires publics dans l'exercice de leurs fonctions. Cette notion est apparue pour la première fois au Cameroun dans la loi n°74/18 du 05 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et entreprises d'Etat telle que modifiée par la loi n°76/4 du 8 juillet 1976, a institué un chapitre sur les irrégularités, en distinguant les irrégularités commises dans l'Etat et ses collectivités publiques à sa section 1 et les irrégularités commises dans les entreprises d'Etat à sa section 2. Toutefois, cette loi pose le principe que ces irrégularités constituent des fautes de gestion.

Concernant les irrégularités commises dans les entreprises d'Etat, ce texte en dénombre huit cas prévus à son article 6 qui dispose que : « *Est considérée comme irrégularité au sens de la présente loi toute faute de gestion commise dans une entreprise d'Etat et préjudiciable à la puissance publique ne ressortissant pas nécessairement de la compétence des tribunaux répressifs ou de commerce* :

*b) dépassement des crédits arrêtés par l'organe statutaire compétent*

---

<sup>36</sup> Guimdo Dongmo (B.-R.), « La corruption dans le droit de la fonction publique : Le cas du Cameroun », *Juridis Périodique*, n° 75, Juil.-Août-Sept. 2008, p. 59.

c) engagement des dépenses non visées par cet organe

e) engagement délibéré de l'entreprise dans les opérations manifestement ruineuses ou en disproportion avec ses moyens financiers

f) tenue irrégulière ou absence de comptabilité ».

Page | 278

Ces quelques cas énumérés de fautes de gestion montrent que, ces irrégularités portent réellement atteintes à la fortune publique<sup>37</sup>. Et donc, une répression s'impose. Cette loi a fait son temps. Dès lors, il n'est plus question de référer à elle pour déterminer les fautes de gestion. Elles sont dorénavant contenues dans la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et autres Entités publiques en son article 88 qui, non seulement les définit, mais également les énumère. La faute de gestion au sens de cette loi est : « *tout acte, omission, ou négligence commis par tout représentant, administrateur ou agent d'organismes, manifestement contraire à l'intérêt général* ». Contrairement à la loi de 1974 sur le contrôle des ordonnateurs, la loi de 2018 ne distingue pas entre les fautes de gestion commises au détriment de l'Etat et ses collectivités de celles commises au détriment des sociétés d'Etat. De toute évidence, toutes ses fautes sont préjudiciables aux intérêts des services publics, dans la mesure où des projets ne voient pas le jour à cause de ce désordre dans les gestions des ressources allouées à cet effet<sup>38</sup>.

Ces atteintes n'interviennent que lorsque l'on se trouve dans le secteur public. Toutefois, il y'aurait des atteintes se répercutant sur les biens de ces sociétés, tout en touchant le domaine public et le domaine privé surtout s'il y a délit d'initié.

La transparence et la bonne gouvernance sont mises en mal par le délit d'initié<sup>39</sup>. Celui-ci s'opère alors par la divulgation d'informations privilégiées. Une doctrine a appuyé les caractères secret et confidentiel des informations détenues par l'initié.<sup>40</sup> Il est alors prévu dans le code pénal camerounais par l'article 135-1, qui punit des peines d'emprisonnement de six mois à deux ans et une amende d'un million à dix millions de francs tous initiés. En cela, il faudrait signaler que ce texte détermine plusieurs catégories d'initiés.

<sup>37</sup> Bouvier (M.), « Les nouvelles figures de la corruption et l'évanescence des finances publiques », *RFFP*, n° 69, op. cit., p. 4.

<sup>38</sup> Frison-Roche (M.-A.), « Argent privé, argent public », *op. cit.*, p. 201.

<sup>39</sup> Mgba Ndjie (M.S.J.), *La lutte contre l'enrichissement illicite en droit camerounais*, Mémoire de DEA de Droit privé, Université de Yaoundé II, 2006-2007, inédit.

<sup>40</sup> Gaptchoup Tchinda (D), « le délit d'initié dans les marchés boursiers de l'espace OHADA », in *Revue ERSUMA*, n°4, 2014, p. 25.

Cet article prévoit une disposition particulière pour les personnes morales de droit public en ces termes : « c) le fait pour toute personne disposant à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, d'informations privilégiées et soumises au secret professionnel, relatives à la réalisation d'un projet par l'Etat, une collectivité décentralisée ou toute autre personne morale de droit public, d'utiliser lesdites informations pour se permettre ou permettre à autrui, de poser des actes à son profit de manière à faire retarder le projet envisagé ou de le grever des charges supplémentaires ». Comme on peut le voir, le but poursuivi par les auteurs de cette infraction est de s'enrichir au profit des personnes morales de droit public. A l'analyse, la prévision de ces différentes infraction vise à protéger la fortune publique d'où l'organisation institutionnelle d'un système répressif.

## **2- La prévision des sanctions des atteintes à la fortune publique**

Au terme du contrôle des opérations de dépense des personnes publiques, les décisions prises peuvent être le cas échéant, accompagnées des sanctions à l'encontre des contrevenants<sup>41</sup>. On a des sanctions principales d'une part, et les sanctions complémentaires d'autre part. D'après la législation, le comptable est personnellement et financièrement responsable des irrégularités qui peuvent affecter les comptes dont il a la garde et la gestion. L'ordonnateur quant à lui, est responsable de sa gestion en fonction de son rang. En effet, les ordonnateurs principaux sont responsables au plan pénal et civil<sup>42</sup> tant dis que, les autres catégories le sont, et aussi au plan disciplinaire<sup>43</sup>. La lecture croisée de ces législations donne à constater qu'en la matière, comme sanctions principales on a la mise en débet d'une part, et l'amende d'autre part.

Le débet désigne ce qui est dû par quelqu'un (ordonnateur ; comptable) après arrêté de ses comptes<sup>44</sup>. Il s'agit d'une sanction financière prononcée lorsqu'après un contrôle des comptes, on constate un manque dans les disponibilités publiques ou un vol au préjudice de l'État, des collectivités décentralisées, ou de toute autre organisme soumis à la comptabilité publique. Il s'agit une sanction objective. Cette caractéristique résulte du fait qu'il est prononcé sans qu'une

<sup>41</sup> Kenfack (J.), « La Convention des Nations unies contre la corruption, un nouvel instrument au service de la lutte contre la corruption au Cameroun », *Revue Camerounaise des Etudes Internationales (RCEI)*, 1er semestre 2009, p. 189.

<sup>42</sup> Article 52 al 1 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État du Cameroun.

<sup>43</sup> Article 52 al 2. Ibid.

<sup>44</sup> Donfack Sokeng (L.), « Bonne gouvernance, État de droit et développement. Approche critique de la réforme de l'État en Afrique », *Revue trimestrielle de droit et des activités économiques (RTD act.)*, n° 2, Avril-Juin 2007, Presses Universitaires Libres, pp. 241-296.

faute quelconque du gestionnaire des fonds soit recherchée. Dans le débet, il n'existe pas de notion de condamnation ou d'amende qui sont intimement liées à la sanction d'une faute<sup>45</sup>.

La nature objective de la responsabilité des comptables pose un problème en ce que toute irrégularité dans la gestion des comptes publics donne systématiquement lieu au prononcé d'un débet même en l'absence de tout préjudice. Elle les incite ainsi à opérer un contrôle des plus rigoureux. En théorie, le débet vise la reconstitution des caisses publiques. S'agissant de l'exécution de la mise en débet des comptables, elle se trouve facilitée par l'obligation pour les comptables en début de chaque exercice, de constituer un cautionnement<sup>46</sup>. En plus de celle-ci, une hypothèque légale pèse sur leurs biens immeubles, mais aussi un privilège général sur leurs meubles et ceux de leur conjoint. A titre d'illustration, pour le seul compte des décisions prises par le CDBF lors de sa session des 20 et 21 Décembre 2016 marquant la clôture de ses activités pour le compte de l'exercice 2016, il a été décidé une mise en débet d'un montant cumulé de onze milliards six cent vingt huit millions quatre vingt six mille quatre cent soixante-dix (11 628 086 470) francs CFA<sup>47</sup>. Aux côtés de la mise en débet, le législateur a prévu une amende.

L'amende est une sanction pénale de nature financière. Elle est pénale en ce qu'elle vise à sanctionner une atteinte à la réglementation. Elle est donc concomitante à la commission d'une faute. Ce qui marque sa rupture avec le débet qui par nature intervient même en l'absence d'une faute. L'amende est à l'instar du débet, une sanction financière. En effet, elle porte sur le paiement d'une somme d'argent par le mis en cause au profit de la personne publique concernée. Dans le cadre de notre étude, l'amende peut être prononcée et mise à la charge aussi bien du comptable que de l'ordonnateur. Pour ce qui est des ordonnateurs et gestionnaires de crédits, il en résulte de la législation en la matière que, « *tout agent de l'État, d'une collectivité publique locale, d'un établissement ou organisme public ou parapublic ayant la qualité d'administrateur de crédit, tout commissaire aux comptes, censeurs ou commissaire du Gouvernement auprès d'une entreprise d'État quelque soit son statut qui se rend coupable d'une des irrégularités prévues [par la loi] est*

<sup>45</sup> Ndoudoumou (J.-J.), « Bonne gouvernance et principes sous-jacents : L'expérience du Cameroun », *The African Anthropologist*, Vol. 8, N° 1, mars 2001, p. 47.

<sup>46</sup> *Idem*.

<sup>47</sup> Note d'information relative aux décisions prises par le conseil de discipline budgétaire et financière au cours des sessions des 20 et 21 Décembre 2016 marquant la clôture de ses activités pour le compte de l'exercice 2016. [www.consupe.gov.cm](http://www.consupe.gov.cm). Consulté le 13 Octobre 2019 à 12h30min.



*passible d'une amende spéciale(...) »<sup>48</sup>. Pour ce qui est des comptables, le décret portant règlement général sur la comptabilité publique dispose en son article 30 paragraphe 3 que « le comptable de fait peut être condamné par la cour des comptes à une amende en raison de son immixtion dans les fonctions de comptable public ».*

Le montant de ces amendes est soit fixé en avance par la loi et donc connu de tous. Tel est le cas des ordonnateurs qui sont soumis à une amende qui varie de 200.000 à 2 millions de francs<sup>49</sup>. Ou alors, soit déterminé au cas par cas par le juge. C'est dans ce registre que s'inscrivent les amendes mises à la charge des comptables défaillants. La réglementation en la matière dispose qu'elle est calculée en fonction de l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers. Ce montant ne devrait toutefois pas dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées par le mis en cause. A titre d'illustration, toujours dans le cadre des activités du CDBF, pour le compte de l'exercice 2016, les condamnations aux amendes étaient d'un montant cumulé de vingt trois millions deux cent mille (23 200 000) francs CFA<sup>50</sup>. Le recouvrement des amendes obéit aux mêmes règles que celles relatives au débet. En plus de ces sanctions principales, le mis en cause s'expose à des sanctions complémentaires en fonction de la gravité de l'infraction commise.

Au titre de sanctions complémentaires, on a la déchéance (1) d'une part et la privation de liberté d'autre part auxquelles, il faut ajouter les sanctions disciplinaires. La déchéance consiste à une interdiction d'exercice d'une fonction formulée à l'encontre d'un ordonnateur ou d'un comptable convaincu d'une irrégularité dans la gestion des deniers publics mis à sa disposition<sup>51</sup>. Le législateur a indiqué que « tout agent reconnu fautif (...) peut encourir l'une ou l'autre des déchéances ci-après suivant la gravité de faits commis (...) ». La loi relative à au contrôle des ordonnateurs précitée prévoit deux déchéances : l'une est relative à l'interdiction d'assurer les fonctions d'ordonnateurs, de gestionnaire de crédits ou de comptable dans un service, organisme public ou dans les entreprises d'État sur une période de cinq (5) ans. L'autre vise l'interdiction d'être responsable à quelque titre que ce soit pendant un délai de cinq (5) à dix (10) ans, de

<sup>48</sup> Article 1 de la loi n°74/18 du 5 Décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérant des crédits publics et des entreprises d'État. Telle que modifiée par la loi n°76/4 du 8 juillet 1976.

<sup>49</sup> Article 13. Ibid.

<sup>50</sup> Note d'information relative aux décisions prises par le conseil de discipline budgétaire et financière. Op. cit.

<sup>51</sup> Article 30 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.

l'administration ou de la gestion des services et entreprises publics. Dans le cadre de l'application de ces sanctions, le conseil de discipline budgétaire et financière lors de l'exercice 2016 a eu à sanctionner un grand nombre de responsables. Dans l'affaire du port autonome de Douala, le conseil a prononcé une déchéance interdisant au mis en cause d'être responsable à quelque titre pour une période de dix (10) ans. Dans le cas de l'affaire de la **CAMPOST**, trois déchéances ont été prononcé interdisant les mis en causes d'exercer toute responsabilité, à quelque titre que ce soit, pendant un délai de dix (10) ans, dans l'administration ou dans la gestion des services et des entreprises publiques.

Page | 282

Par ailleurs, l'une des sanctions prévues par la législation est la prévision des peines d'emprisonnement. Nous sommes ici en plein dans le champ d'action de la juridiction pénale incarnée par le tribunal criminel spécial, le tribunal de première instance et celui de grande instance en fonction de leur seuil de compétence respectif. A la lecture du code pénal camerounais, il en ressort que les atteintes à la fortune publique sont assorties non seulement des amendes mais également des peines d'emprisonnement. Les infractions pénales découlent indirectement de l'exercice du contrôle de la gestion des finances publiques à travers l'examen des comptes.

Le code pénal reconnaît huit infractions pénales qui portent atteinte à la fortune publique. Il s'agit de la corruption<sup>52</sup> qui est un acte puni d'une peine d'emprisonnement allant de cinq (05) à dix (10) ans ; de la prise d'intérêt<sup>53</sup> dans un acte puni par une privation de liberté allant d'un (01) an à cinq (05) ans ; la participation dans une affaire<sup>54</sup> réprimée par un emprisonnement allant de six (06) mois à deux (02) ans ; la concussion<sup>55</sup> punie de deux (02) à dix (10) ans de détention ; l'abus de fonction<sup>56</sup> punie d'un emprisonnement de trois (03) mois à un (01) an. Cette détention est de trois (03) mois à trois (03) ans si l'infraction est commise dans le but de se procurer ou de procurer à autrui un avantage quelconque ; le favoritisme<sup>57</sup> qui est punie d'un emprisonnement d'un (01) à cinq (05) ans... Ce qui se dégage de ces développements, c'est la diversité des sanctions prévues en cas d'atteinte à la fortune publique. Il s'en suit que la législation camerounaise procède

<sup>52</sup> Article 134 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.

<sup>53</sup> Article 135 Article 30 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.

<sup>54</sup> Article 136 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.

<sup>55</sup> Article 137 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.

<sup>56</sup> Article 140 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.

<sup>57</sup> Article 143 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.

à l'incrimination des atteintes à la fortune publique de manière cohérente surtout qu'elle aménage aussi le système institutionnel de répression.

## **B- Une structuration cohérente du dispositif institutionnel de répression des atteintes à la fortune publique**

Page | 283

En matière de répression des atteintes à la fortune publique, les juridictions compétentes sont susceptibles d'être classées en deux catégories. Dans un premier temps, il convient de s'attarder sur les juridictions ordinaires (1) avant de mettre la focale sur la juridiction spéciale (2).

### **1- La constance de la répression par les juridictions ordinaires**

Les juridictions de droit commun sont compétentes pour connaître de toute affaire, qu'elle soit civile, sociale, commerciale ou pénale<sup>58</sup>. Leur champ de compétence n'est pas limité comme c'est le cas pour les juridictions spécialisées<sup>59</sup>. Le tribunal de première instance relève du premier degré de juridictions dans l'organisation judiciaire. Il est chargé de connaître des affaires nouvellement instruites. Les tribunaux de première instance sont siégés dans chaque chef-lieu d'arrondissement, c'est dire que, chaque arrondissement devrait être doté d'un tribunal de première instance. Mais, l'article 13 de la loi portant organisation judiciaire prévoit que le ressort d'un TPI peut être étendu à plusieurs arrondissements, par décret du Président de la République. Et par conséquent, peut tenir une audience hors de son siège. Cette juridiction est compétente en matière pénale, selon l'article 15 : « *des infractions qualifiées de délits ou de contraventions* ». Si on s'en tient à cette formulation, cette juridiction est bel et bien compétente pour connaître des infractions aux biens dans les entreprises publiques, car la plupart des infractions réprimées à cet effet, ont la qualification de délits<sup>60</sup>. Mais, le problème qui se pose est de savoir comment déterminer les délits pour lesquels il est applicable, doit-on prendre en compte la valeur du préjudice comme c'est le cas, lorsqu'il statue en matière civile ? Ou alors l'on doit se référer à la sanction que l'on prévoit pour ces infractions ? Cette question est importante, mais il faut en outre déterminer les organes compétents dans cette juridiction, ce qui n'est possible qu'à l'analyse de sa composition.

<sup>58</sup> Zibi (P.), *Le droit de la gouvernance au Cameroun*, op. cit. p. 450.

<sup>59</sup> Chevallier (J.), « La gouvernance, nouveau paradigme étatique ? », op. cit., p. 211.

<sup>60</sup> Zibi (P.), *Le droit de la gouvernance au Cameroun*, op. cit. p. 450.

Le tribunal de grande instance, est tout comme le tribunal de première instance, une juridiction de premier degré, chargée de connaître les affaires nouvellement instruites. Cette juridiction se retrouve dans chaque département, et siège alors dans chaque chef-lieu de département. Toutefois, par décret présidentiel le ressort d'un TGI peut étendu à plusieurs départements et dans ce cas, cette juridiction pourra procéder aux audiences foraines. Cette juridiction revêt la même composition que celle du tribunal de première instance, c'est-à-dire que les mêmes acteurs jouent les mêmes rôles. Elle se différencie de la première en ce qui concerne sa compétence<sup>61</sup>.

Le tribunal de grande instance est compétent en matière pénale et selon l'article 18-a pour connaître : « *des crimes et délits connexes, sans préjudice des dispositions de l'article 13 alinéas 1 et 3 ci-dessus* ». Cette disposition atteste de la compétence des tribunaux de grande instance pour connaître des crimes et délits au patrimoine des entreprises publiques la preuve, le TGI du WOURI a connu d'une affaire de détournements de deniers publics dans ces entreprises : Port Autonome de Douala C/ **Siyam Siewe Alphonse** et autres, dans le jugement n°434 des 12 et 13 décembre 2007. Cette juridiction avant l'entrée en vigueur de la loi créant le TCS, elle connaissait de toutes les infractions relatives aux biens, mais depuis la mise sur pied de cette juridiction son champ d'action est réduit, parce que cette loi prévoit à son article 2 que le tribunal criminel spécial est compétent pour connaître les infractions dont le préjudice est égal ou supérieur à 50.000.000 de francs. Représentant le premier de juridiction, les jugements rendus par ces tribunaux sont susceptibles d'être révisées par un second degré de juridiction, d'où l'intervention des Cours d'Appel.

Les juridictions d'Appel sont également des juridictions de droit commun, elles constituent le second degré de juridiction au Cameroun, qui découle du principe du double degré de juridictions. Ce principe est en fait l'un des principes généraux, qui gouvernent le fonctionnement des juridictions.<sup>62</sup> Ce principe permet à la personne, qui n'a pas été satisfaite d'un jugement, d'exprimer son mécontentement en demandant à ce que son affaire puisse l'objet d'une révision. L'organisation de cette juridiction, ainsi que sa compétence sont dévolues à la loi portant organisation judiciaire.

Cette juridiction est créée dans chaque région et siège dans chaque chef-lieu de région. Contrairement aux juridictions inférieures, il n'existe pas d'instruction, pour la seule raison que,

<sup>61</sup> Zibi (P.), *Le droit de la gouvernance au Cameroun*, op. cit. p. 452.

<sup>62</sup> Kere Kere (G), « *cours de droit civil processuel* », chapitre 1<sup>er</sup> de la 1<sup>ère</sup> partie, licence 3, 2015-2016

bien qu'il s'agisse d'une révision des faits de l'affaire, l'instruction ne doit plus avoir lieu, parce que l'affaire a déjà donné lieu à un premier jugement. Autre distinction avec les juridictions inférieures, est que le parquet n'est plus composé de procureur de la République et de ses substituts, il est composé en plus du procureur général et ses avocats généraux, d'un ou de plusieurs substituts du procureur général et plusieurs attachés. A son siège, on ajoute également un ou plusieurs conseillers. Elles sont alors compétentes pour connaître des appels interjetés à l'encontre des décisions rendues par les juridictions autres que la Cour Suprême et la Cour d'Appel elle-même et également celles rendues par le tribunal criminel spécial, car l'article 11 de la loi portant tribunal criminel spécial dispose que le TCS statue en premier et dernier ressort, et ses décisions ne sont susceptibles que pourvoi par la Cour Suprême.

## 2- L'émergence de la répression par la juridiction d'exception

L'avènement du tribunal criminel spécial de 2011 mérite certaines pour mieux cerner sa pertinence. En effet, le phénomène de la corruption et de détournement de la fortune publique a atteint des proportions inquiétantes ; de sortes que l'ONG Transparency international a classé le Cameroun, à tort ou à raison, deux fois « *champion du monde de la corruption* »<sup>63</sup>. Face à cette situation, le gouvernement camerounais s'est trouvé dans l'obligation de se doter d'une politique efficace tant au plan préventif que répressif. La réhabilitation du tribunal criminel spécial est donc une réaction de l'Etat face à la dérive managériale des gestionnaires publics. Cette juridiction a été créée comme instrument d'intimidation collective dans le but de dissuader tous ceux qui tenteraient de tels actes<sup>64</sup>.

Relativement à la compétence de cette juridiction, l'article 3 de la loi du 14 décembre 2011 est plus explicite. Il dispose : « *Le tribunal criminel spécial a son siège à Yaoundé et son ressort couvre l'ensemble du territoire national* ». En réalité, les deux textes rendent compte de la compétence *ratione loci* du tribunal criminel spécial au Cameroun. Il aurait été, peut être préférable de créer un tribunal criminel spécial dans chaque chef de région<sup>65</sup>. Cette proposition semble précoce, car le contentieux du détournement des deniers publics visés par le tribunal criminel

<sup>63</sup> Moneboulou (H-M), « Le tribunal criminel spécial et les grands principes de la justice criminelle : étude comparative sur les lois de 1961 et 2011 », *Juridical Tribune*, décembre 2012, p. 141.

<sup>64</sup> Me Meli (H.), « Sur le Tribunal criminel spécial : un monstre judiciaire est né », op. cit. p. 1.

<sup>65</sup> Nga (P-N), « La protection de la fortune publique au Cameroun : regard critique sur la loi du 14 décembre 2011 portant création du tribunal criminel spécial », <http://luminaire.droit.centerblog.net/10-libres-propos-sur-le-nouveau-tribunal-criminel-special>.

spécial n'est pas si généralisé que ça. Si le phénomène va croissant, on pourra à l'instar des tribunaux militaires créer de nouveaux tribunaux criminels spéciaux. La compétence *ratione personae* ou personnelle détermine les personnes susceptibles d'être traduites devant une juridiction. Si l'on s'en tient à l'infraction de détournement des deniers publics<sup>66</sup>, le code pénal et son article 184 recourt à la formule « *Quiconque...* ». Cette expression peut désigner aussi bien une personne titulaire d'une charge publique ou une personne privée.

La législation parle des personnes poursuivies de détournement de fonds publics d'un montant supérieur ou égal à cinquante (50.000.000) de francs CFA<sup>67</sup>. Cette limitation du montant apparaissait seulement pour les abus de confiance de la loi de 1961<sup>68</sup>. Le plus important à ce stade est la violation du principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi pénale. En principe, « *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit* »<sup>69</sup>. En matière pénale, tous les citoyens doivent être soumis à la même loi et justiciables devant les mêmes juridictions. A l'inverse, le tribunal criminel spécial de 2011 crée une inégalité devant la loi et une inégalité dans la loi<sup>70</sup>. La loi de 2011 instaure une inégalité devant la loi en discriminant les présumés auteurs des détournements des biens publics des auteurs des autres infractions réprimées par les lois pénales du Cameroun. Elle instaure également une inégalité dans la loi en discriminant entre les justiciables du tribunal criminel spécial. Cette inégalité est perceptible par la latitude au Ministre de la justice gardes des sceaux d'autoriser le procureur général de cette juridiction d'arrêter les poursuites, en cas de restitution du corps du délit.

La compétence *ratione materiae* ou d'attribution détermine quelles sortes d'affaires et jusqu'à quel taux telle ou telle catégorie de juridiction peut juger<sup>71</sup>. Il est concrètement question de désigner la nature des infractions et le montant qui fondent la compétence du tribunal criminel spécial.

<sup>66</sup> Art. 2 de la loi de 2011, op.cit.

<sup>67</sup> Art. de la loi de 2011, op. cit.

<sup>68</sup> Art. premier (2), « *Des abus de confiance qualifiés supérieur à 1million de francs CFA commis au préjudice de toute personne* ».

<sup>69</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

<sup>70</sup> V. Atangana Malongue (T.), « Le principe d'égalité en droit camerounais de la famille », cité par Léon Chantal, « Le principe d'égalité en droit pénal camerounais », *Miroir du droit*, n°003, juillet août, septembre 2010, p. 34.

<sup>71</sup> Terre (F.), Introduction générale au droit, op. cit. p. 102.



A la faveur de la réforme de la loi du 14 décembre 2011, la loi de 16 juillet 2012 a substitué le détournement des derniers publics par le détournement de biens publics<sup>72</sup>. On se demande si le détournement de derniers publics est distinct du détournement des biens publics. Le projet de code pénal fait l'économie de ce débat en intitulant son article 184 : « *Détournement de derniers ou de biens publics* »<sup>73</sup>. Cet intitulé donne l'impression d'une synonymie entre ces deux notions. Quoiqu'il en soit, la consolidation du contrôle du tribunal criminel spécial passe également par le renforcement de ses pouvoirs.

Ce renforcement des pouvoirs est perceptible sous l'angle de la suppression du degré de juridiction. La doctrine admet qu'il y'a double degré de juridiction lorsque la juridiction statue sur des questions de fait et de droit<sup>74</sup>. Dans ce contexte, tout recours devant une juridiction qui ne traite que des points de droit n'est pas un degré de juridiction. Le principe de double degré de juridiction est considéré comme un droit d'accès au juge, en ce sens que la possibilité d'effectuer une voie de recours est admise<sup>75</sup> ; un autre courant plus majoritaire considère le double degré de juridiction comme une composante des droits de la défense. Ce principe n'est cependant pas admis dans les procès que connaît le tribunal criminel spécial et la possibilité d'interjeter appel est supprimée. Le juge en phase de procès où les parties vont valoir leurs prétentions et arguments et devant un juge au tribunal. Cette confrontation a lieu pendant l'audience. Sous l'égide du tribunal criminel spécial de 1961, le président du tribunal fixe la date de l'audience, qui doit avoir lieu quinze (15) jours au plus après la date de l'ordonnance de renvoi du juge d'instruction<sup>76</sup>. Le cheminement est à peu près semblable devant le tribunal criminel spécial de 2011, à l'exclusion du délai. Il est de trente (30) jours<sup>77</sup>.

Pour ce qui est de la procédure à l'audience, le tribunal de 1961 faisait un renvoi à la procédure de la cour criminelle. La collégialité est formée par le Président du tribunal criminel spécial de 2011<sup>78</sup>. Le tribunal fixe le nombre de témoins à citer par chaque partie au procès<sup>79</sup>. Les

<sup>72</sup> Art. 2 (nouveau).

<sup>73</sup> Art. 184 du projet de code pénal.

<sup>74</sup> Cornu (G) (dir), *Vocabulaire juridiques*, PUF, Quadriga, 2012, p.310.

<sup>75</sup> Pradel (J), *Procédure pénale*, op. cit, n°382, p. 313.

<sup>76</sup> Art. 11 de la loi de 1961, op. cit.

<sup>77</sup> Art. 10b de la loi d 2011, op. cit., et art. 10 (1) nouveau, op. cit.

<sup>78</sup> Art. 10 (2) nouveau, op. cit.

<sup>79</sup> Art. 10 (3), op. cit., et art. 10 (3) nouveau, op. cit.

exceptions de procédure sont jointes au fond<sup>80</sup>. Cette juridiction d'un délai de six (06) mois pour rendre sa décision. Ce délai peut être prorogé de trois (03) mois par ordonnance du président du tribunal saisi. La collégialité des magistrats assis est à saluer ; car elle garantit en principe une objectivité et une impartialité des décisions rendues. Aussi, le verdict final ne sera l'affaire d'un seul magistrat.

S'agissant de voies de recours, le tribunal statue en premier et ressort. Ses décisions peuvent exclusivement faire l'objet d'un pourvoi<sup>81</sup>. Le pourvoi du ministère public porte sur les faits et les points de droit<sup>82</sup>. Le pourvoi des autres parties ne porte que sur les points de droit<sup>83</sup>. En cas de cassation, la Cour suprême évoque et statue. Ces dispositions de l'article 11 de la loi de 2011 sur le tribunal criminel spécial comportent certaines interrogations. En effet, les décisions du tribunal faisant l'objet d'un pourvoi sont-elles des arrêts ou des jugements ? Le tribunal, en principe rend des jugements et la Cour suprême ne statue que sur les arrêts faisant l'objet d'un pourvoi. Le caractère spécial du tribunal va-t-il créer des décisions *sui generis* ? Ou bien va-t-on affirmer les arrêts ou les jugements ? On peut anticiper sur la réponse à cette question par mimétisme au tribunal spécial de 1961. Cette juridiction rendait des arrêts<sup>84</sup>.

L'article 11 de la loi de 2011 sur le tribunal criminel spécial dispose que « *le tribunal statue en premier et en dernier ressort. Ses décisions peuvent exclusivement faire l'objet d'un pourvoi* ». Ainsi présentée, la solution visée à cet article permet d'obtenir une décision rapide, et donc conforme au principe de la célérité, car empêchant les parties au procès de multiplier les appels dilatoires leur permettant de trainer devant les Cours d'appel et parfois devant la Cour suprême avant que la décision ne devienne définitive.

Si le pourvoi du ministère public porte sur les faits et les points de droit, celui des autres parties ne porte sur les points de droit. Une telle discrimination conforte-t-elle ou remet-elle en cause le principe de double degré de juridiction ? A l'évidence, reconnaître un seul ministère public

<sup>80</sup> Art. 10 (4), op. cit., et art. 10 (5) nouveau, op.cit.

<sup>81</sup> Art. 11 (1), op. cit., et art. 11 (1) nouveau, op.cit.

<sup>82</sup> Art. 11 (2), op. cit. et art. 11 (2) nouveau, op. cit.

<sup>83</sup> Art. 11 (3), op. cit., et art. 11 (3) nouveau, op.cit.

<sup>84</sup> Le tribunal criminel spécial de 1961 a rendu les arrêts suivants : Arrêt n°46 du 26 décembre 1968 du tribunal criminel spécial relatif à l'affaire MP et Eta du Cameroun contre Mekongo Balla Théodore ; Arrêt n°22 du 1<sup>er</sup> décembre 1964, relatif à l'affaire MP et Etat du Cameroun contre Ebelle Georges. Pour les détails de ces arrêts, voir, F.D DJONKO et B. EMBOLO, « Les tribunaux criminels spéciaux de 1961 et 2011 : lectures socio-judiciaires comparées d'une juridiction polémique », op. cit. p.58.

le droit d'évoquer les faits et les points de droit fragilise l'idée d'un deuxième degré de juridiction à l'égard des parties. En effet, « *toute a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement* ». C'est ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme a pu décider que « *l'égalité des armes implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause...dans les conditions qui ne le placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire* »<sup>85</sup>. Dans le souci d'équilibrer le procès pénal, il serait souhaitable que les autres parties évoquent les faits et les points de droit en cassation à moins que la pénalisation soit matériellement déficiente.

## **II- UNE PENALISATION MATERIELLEMENT DEFICIENTE DES ATTEINTES A LA FORTUNE PUBLIQUE**

L'analyse de la pénalisation des atteintes à la fortune publique autorise à déceler un déphasage entre l'effet d'annonce et le droit vivant. Cela est consécutif au fait que matériellement, ce qui est constant c'est la déficience de la répression des atteintes en question. Cette situation est consécutive au caractère lacunaire du système répressif (A) et la restriction du champ de contrôle des organes répressifs (B).

### **A- Un système répressif lacunaire**

Deux arguments autorisent à parler d'un système répressif lacunaire. Le premier a trait à la restriction du champ d'application de certaines infractions (1) tandis que le second a trait aux entraves procédurales aux poursuites (2).

#### **1- La restriction du champ d'application de certaines infractions**

Des infractions incriminées par certains instruments internationaux ont fait l'objet de limitation dans leur application sur le territoire camerounais, et plus exactement dans les entreprises publiques. Ainsi, il a relevé que l'infraction de blanchiment d'argent et celle d'abus des biens sociaux, ont fait l'objet d'un champ d'application réduit<sup>86</sup>.

Cette infraction a été prévue par le Règlement CEMAC portant sur la prévention et la répression du blanchiment des capitaux, du financement du terrorisme et de la prolifération en Afrique Centrale à son article 8 sous la casquette de « *blanchiment de capitaux* ». Certes, les

<sup>85</sup> Cedh, 17 janvier 1970, Delcourt C/Belgique.

<sup>86</sup> Zibi (P.), *Le droit de la gouvernance au Cameroun*, op. cit. p. 450.

propriétaires, les directeurs, et gérants des établissements de jeux, y compris les loteries nationales sont assujettis par ce texte à son article 6 au point 16 à une obligation de lutte contre cette infraction, mais il n'en demeure pas moins que ces institutions ont été spécialement visées par l'article 8, car celui-ci, dans son écriture ne laisse pas percevoir que le blanchiment d'argent aurait pour seul moyen de commission, dans les jeux et loteries. Au contraire, il dispose que : « *Aux fins du présent Règlement, est constitutif de blanchiment de capitaux, l'un des agissements énumérés ci-après, commis intentionnellement :*

*a) La conversion ou le transfert de biens, par toute personne qui sait que ces biens proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une activité criminelle, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens, ou d'aider toute personne impliquée dans cette activité à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ;*

*b) La dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'empêchement de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels des biens ou des droits y relatifs, par toute personne qui sait que ces biens proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une activité criminelle ;*

*c) L'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, dont celui qui s'y livre, sait au moment où il les réceptionne, que ces biens proviennent d'une activité criminelle ou une participation à une activité criminelle (...) ».* Ce qui traduit alors son étendue à tous les domaines, où l'argent serait un moyen de financement.

L'article 249-4 du code pénal camerounais restreint alors le champ de répression des atteintes au patrimoine des entreprises publiques, en ce sens que l'infraction de blanchiment, étant une infraction de conséquence, ne serait pas réprimée du fait que, sa commission n'a pas été effectuée dans les établissements de jeux et loteries. Ce qui donnerait lieu à une étendue du chiffre noir de la criminalité en matière d'atteintes aux biens. Dès lors, il importe également de s'attarder à l'infraction d'abus de biens sociaux<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> Bouvier (M.), « Inventer une nouvelle gouvernance financière publique : fonder l'État du XXI<sup>ème</sup> siècle », in *Nouvelle gouvernance financière publique : Grands enjeux de demain*, RFFP, Tome 100, LGDJ, p. 4.

L'infraction d'abus de biens sociaux est prévue par l'article 891 de l'acte uniforme OHADA portant droit des sociétés commerciales et groupement d'intérêt économique et a été répertorié dans le dispositif législatif camerounais à travers la loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 portant répression des infractions contenues dans certains actes uniformes OHADA à l'article 9. Ce même acte uniforme prévoit en son article 1<sup>er</sup> que les sociétés commerciales, dans laquelle l'Etat ou l'un de ses démembrements serait soit actionnaire majoritaire, soit unique actionnaire, entrent dans le champ d'application de cet acte uniforme. La mise en œuvre du processus d'incriminations des infractions par les actes uniformes OHADA, a pour fondement l'article 5 du traité OHADA, qui précise que les incriminations sont de la compétence des actes uniformes, tandis que la détermination des sanctions ressortit du domaine des lois nationales. Cet instrument communautaire a fait preuve de relativisme, en laissant la possibilité aux Etats membres de sauvegarder une portion de leur Souveraineté ; mais ce geste a été trouvé insuffisant, s'agissant de la mise en œuvre de la répression des atteintes au patrimoine des sociétés commerciales et industrielle de l'Etat camerounais.

L'Etat camerounais a dès lors préféré la qualification de détournement de biens publics, prévu par l'article 184 du code pénal camerounais à celle d'abus de biens sociaux. Ce qui n'a pas fait l'unanimité dans la doctrine. D'aucuns ont pensé que les sociétés commerciales publiques, bien qu'ayant pour actionnaires les personnes morales de droit public, tout étant dotées d'une personnalité juridique distincte de celle des personnes morales de droit public qui les créent, les apports destinés à leur constitution deviennent alors leur propriété<sup>88</sup>, et perdent alors leur caractère de biens publics et deviennent des biens sociaux, et par conséquent les dirigeants de ces devraient être poursuivis pour abus de biens sociaux et non pour détournement.<sup>89</sup> C'est à raison si d'aucuns le pensent, en ceci que, il n'est pas rassurant de remettre en cause la crédibilité des dispositions d'un autre texte, qui s'avère même être supérieur aux lois nationales. De plus, le traité OHADA prévoit à son article 10 que, les actes uniformes doivent être directement applicables aux Etats

<sup>88</sup> Articles 41 et 45 de l'acte uniforme OHADA sur le droit des sociétés commerciales et groupements d'intérêt économique

<sup>89</sup> Eyike-Vieux, « *le droit OHADA et le droit pénal des affaires : évolution du débat et solution définitive concernant les atteintes aux biens des entreprises publiques par les dirigeants sociaux* », séminaire de formation des chefs de juridictions, Yaoundé, 02 au 04 mai 2018, p.3

parties et même que ceux-ci sont obligatoires malgré toutes dispositions contraires de droit interne, antérieures ou postérieures.

Cette méprise d'incrimination d'abus des biens sociaux à l'encontre des entreprises publiques, peut alors restreindre la répression, dans la mesure où ; une coopération au sein de la communauté pourrait sembler impossible.

Page | 292

La limitation du champ d'application prévu aux infractions de blanchiment d'argent et d'abus de biens sociaux, n'est pas alors la seule réticence législative. Cette dernière est également visible par la non prise en compte de certaines infractions prévues par les instruments internationaux. La prise en compte des dispositions des instruments internationaux dûment ratifiés, au Cameroun se fait par le biais de l'intégration par corporation à un texte législatif national. L'intégration par renvoi étant très compliquée, il est préférable que ces dispositions soient admises dans les textes législatifs nationaux. Dans certains instruments internationaux, tels, la convention des Nations Unies contre la corruption ou encore le Règlement CEMAC sur la prévention et la répression du blanchiment des capitaux, du financement du terrorisme et de la prolifération en Afrique Centrale, il est prévu un ensemble de dispositions, qui contribue à l'édification de la répression des atteintes au patrimoine des sociétés d'Etat, mais qui ne sont pas intégrées au dispositif de répression de ces dernières. On peut citer dans ce sens la non prise en compte de l'infraction d'enrichissement illicite<sup>90</sup>.

Dans la mise en œuvre de son plan d'action d'éradication de la corruption dans le monde, la convention des Nations Unies contre la corruption, ne s'est pas contentée de mettre en place un plan de lutte uniquement contre la corruption, elle l'a également prévu pour les infractions assimilées à celle-ci. Dans cette dernière catégorie se trouve l'infraction d'enrichissement illicite. Elle est prévue par l'article 20 de ce texte, qui la définit comme : « (...) *une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes* ». En plus de la définir, cette convention recommande aux Etats parties de l'intégrer dans leurs dispositifs législatifs afin de lui conférer le caractère d'infraction

---

<sup>90</sup> Guillion (R.), Vincent (J.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 153.



pénale sous-réserve de leurs Constitutions, de leurs principes fondamentaux et leurs systèmes juridiques.

Toutefois, le Cameroun, n'ayant pas émis de réserves, comme l'ont pourtant fait de nombreux pays, par exemple le Canada, en fondant sa réserve sur l'incompatibilité d'une telle infraction avec sa Constitution, concernant notamment la charte canadienne des droits et libertés<sup>91</sup>. Il est d'intérêt de se demander pourquoi jusqu'à l'heure actuelle la criminalisation de cette infraction n'est pas encore prévue au Cameroun.

Pour ce qui est de la répression des atteintes aux biens des sociétés d'Etat, cette infraction serait un atout au dispositif répressif, car son incrimination véhiculerait l'idée de transparence des comptes des agents publics<sup>92</sup>. Une criminalisation de cette infraction s'impose alors pour parachever le processus de répression des atteintes au patrimoine de ces dernières. Cette opinion est valable pour les infractions de financement du terrorisme et de prolifération et justifie la pluralité des entraves aux poursuites.

## **2- L'existence des entraves aux poursuites**

Dans le contexte camerounais, la répression des atteintes à la fortune publique est neutralisée du fait de l'opportunité des poursuites et aussi par la restitution du corps du délit<sup>93</sup>. Du latin *nolle prosequi*, le principe de l'opportunité de poursuites, tel que prévu par l'article 64 du code de procédure pénale camerounais, est un principe de procédure pénale appartenant au ministère public, principale détenteur de l'action publique, dans le sens de l'article 60 du même code, qui dispose que : « *l'action publique est mise en mouvement et exercée par le ministère public* ». Cet organe intervenant dans la procédure judiciaire, et de manière principale lors d'une procédure pénale<sup>94</sup>, est composé de : les magistrats du parquet général de la Cour Suprême, du parquet général des Cours d'Appel, du parquet des tribunaux<sup>95</sup>. Il est alors considéré comme l'Avocat de l'Etat. Il est le garant des droits de l'Etat lorsqu'une infraction pénale est commise. Ayant le rang de Magistrat, tout comme les juges du siège et de l'instruction, le parquet, n'est pas indépendant.

<sup>91</sup> Nations Unies, Collection des Traités, <http://treaties.un.org>

<sup>92</sup> Peuchot (E.), « La corruption », op. cit., p. 306.

<sup>93</sup> Eloum (S.), *Le contrôle de la dépense publique en droit camerounais*, Thèse de doctorat en Droit Public, Université de Yaoundé 2, 2021, p. 235.

<sup>94</sup> Article 128al.1 du cpp. cam.

<sup>95</sup> Article 127al.2 du cpp. Cam.

Malgré son indivisibilité, le parquet est soumis à la subordination hiérarchique du ministre de la justice. Sa fonction d'Avocat de l'Etat fait de lui un membre irrécusable du procès pénal, dans le sens où, on ne saurait récuser son adversaire<sup>96</sup>.

Tenant compte de ses attributions, le ministère public, étant une partie au procès pénal, a le devoir de mener à bien les investigations des affaires qui lui sont soumises ou même de déléguer cette attribution à la police judiciaire. De plus, il détient la fonction d'autorité principale des poursuites, c'est-à-dire que, il lui appartient le droit de poursuivre, en déclenchant l'action publique, c'est-à-dire mettre en mouvement les institutions juridictionnelles. Ce droit de poursuite laissé, à sa libre appréciation est le fondement du principe de l'opportunité de poursuites.

Le principe de l'opportunité de poursuites qui signifie liberté d'appréciation laissée au ministère public de dénoncer ou non une infraction devant les institutions juridictionnelles, découle parfois à un classement sans suite, dû au fait que, la poursuite d'une infraction pourrait causer un trouble à l'intérêt public, ou encore que la répression d'une infraction pourrait sembler insignifiante. Dans l'un comme dans l'autre cas, aucune justification n'est admissible dans le cadre de la répression des infractions aux dans les entreprises publiques. Ce principe dans le cadre de notre étude souffre de limites (1) auxquelles il faut remédier (2).

Ce principe d'ordre procédural n'est pas de bon ton à la répression des atteintes aux biens des entreprises publiques, dans la mesure où, premièrement il trahit l'objectif visé par la répression<sup>97</sup>. Le manque de répression d'un acte fautif prévu et constaté par un texte, pourrait sembler être un encouragement à la commission prochaine d'une éventuelle infraction par le même auteur. Ce principe de grande envergure initié dans le système répressif de plusieurs Etats, s'avère être un frein à l'effectivité d'une répression solide déjà organisée par les textes. De plus, son application affaiblit le principe de l'indépendance du juge, qui fait parti des principes généraux de justice, étant donné que le ministère public ne lui soumet plus les affaires pour appréciation. Car, c'est normalement au juge, à qui les faits sont soumis, de les apprécier. Un tel principe devrait être évincé lorsqu'il s'agit de la répression des atteintes aux biens des entreprises publiques.

---

<sup>96</sup> Eloum (S.), *Le contrôle de la dépense publique en droit camerounais*, op. cit. p. 326.

<sup>97</sup> Sindjoun (L), Owona Nguini (M E), « Politisation du droit et juridicisation de la politique : l'esprit sociopolitique du droit de la transition démocratique au Cameroun », in *La Création du droit en Afrique*, Karthala, Paris, 1997, pp. 217-245.

Le principe de l'opportunité de poursuites ne peut continuer à prospérer dans le cadre de l'élaboration de la répression des atteintes aux biens des entreprises publiques. Ce principe, bien qu'il ait les avantages, ne devrait pas être applicable dans un tel cas de figure<sup>98</sup>. En plus, l'immixtion du ministre de la justice dans la mise en œuvre de ce principe le condamne encore plus, il trahit l'intégrité de nos magistrats du parquet, en vertu du fait que, l'auteur d'une infraction pour employer tous les moyens pour parvenir à ses fins, c'est-à-dire ne pas faire l'objet d'une condamnation pour les fautes, qu'il a commises<sup>99</sup>. Alors un remplacement de ce principe par le principe de la légalité des poursuites, contribuerait à mettre sur pied l'effectivité de la répression, parce que dans les affaires, il n'y a pas de petites infractions, et toute commission d'une infraction cause un trouble à l'ordre public établi. D'où la prise en compte de la restitution du corps du délit sous entendant une transaction pénale comme un frein à l'effectivité de mise en œuvre des poursuites pénales.

La transaction peut être définie comme un contrat dans lequel chacun renonce à ses intérêts en vue de satisfaire l'autre. Pour ce qui est de la transaction pénale, elle se décline comme un arrêt de poursuites en contrepartie d'une somme versée. Au Cameroun, son institution est récente. C'est à travers la restitution du corps du délit, prévue par l'article 18 de la loi créant un tribunal criminel spécial, qu'elle est apparue. Tout un décret a même été élaboré pour son encadrement, il s'agit du décret n°2013/288 du 04 septembre 2013 portant modalités de restitution du corps du délit.

La restitution du corps du délit telle qu'elle a été abordée au Cameroun, contraint les juridictions étatiques à se dessaisir de l'affaire, sur laquelle elle porte. De surcroît, elle met un terme immédiat aux poursuites engagées<sup>100</sup>. Son institution est relative à l'infraction de détournement des biens publics et aux infractions connexes. Infractions portant réellement atteinte à l'économie des entreprises publiques en particulier et du pays en général, ne seraient être le fondement d'une telle mesure. La mise en œuvre de cette mesure constitue un « *rabaissement de la légitimité de la justice aux pieds des délinquants* ». En fait, cette mesure consiste à faire croire que le délinquant qui s'est rendu coupable d'une infraction de détournement de biens publics à un

<sup>98</sup> Goudem (J), *L'organisation juridictionnelle du Cameroun*. Thèse de doctorat de 3<sup>e</sup> cycle. Université de Yaoundé .1985, p. 338.

<sup>99</sup> HERTZOG(R) in *Réflexions sur l'indépendance des organes publics* : « L'indépendance des cours des comptes en Europe », *RFAP*, N° 90, 1999, PP 215-239.

<sup>100</sup> DJUIDJE (B.), « Le statut du juge judiciaire camerounais : un tableau contrasté' », *AFSJP/UDs*, Tome 3, Yaoundé, P.U.A., 1999, p. 46.

mot à dire sur sa condamnation, pourtant il est évident que, après remise d'une telle somme, il est possible qu'il puisse récidiver, car assoiffé de la gloire et de la fortune, il ne saurait se contenter de ce qu'il possède<sup>101</sup>.

Outre cela, « *ce fameux qui paye sort* »<sup>102</sup> est une mesure discriminatoire, appréhendée par certains auteurs comme la « *justice des riches* »<sup>103</sup>, elle crée une inégalité des poursuites des coauteurs d'une même infraction, dans le sens où, certains se verront libérer parce ayant payé, d'autres se verront condamner. Une telle pratique est purement contraire aux discours du chef de l'Etat, où il recommandait une sévérité de la répression des atteintes au patrimoine public. Cette mesure contribuerait à une récidive, que la mise en œuvre de la répression s'attèle à combattre. Tout en sachant qu'une infraction commise peut se payer, elle galvanise à une tentative pour les autres. La répression, outre son objectif de punir l'auteur d'une infraction, garantit également une prévention, ce qui n'est pas le cas de la restitution du corps du délit. Elle perd surtout sa portée à l'aune de la restriction du champ de contrôle des organes répressifs

## **B- La restriction du champ de contrôle**

L'analyse de la répression des atteintes à la fortune publique permet de se rendre compte de l'émasculation des organes répressifs. Cela se traduit par la restriction du champ organique (1) et matériel de contrôle (2).

### **1- La restriction du champ organique de contrôle**

La présidence de la République, principal organe du pouvoir exécutif est aussi un organe central en matière de finances publiques en général, et des dépenses publiques en particulier. A la vérité, la présidence de la République joue même un rôle important en matière de finances publiques en général tout comme elle-même constitue un organe dépensier. En effet, le président de la République détient le pouvoir d'arrêter les dépenses budgétaires<sup>104</sup>, de même qu'il assure une

<sup>101</sup> *Idem*.

<sup>102</sup> Expression empruntée au Professeur AMBASSA (L.C.), « *le fameux qui paie fort ou renonciation monnayée à l'action publique par le ministère public. Le pragmatisme contre la lettre ?* », miroir du droit, n°2, 2010, PP.9 et s

<sup>103</sup> MGBA NDJIE (M.S.), « *L'efficiency discutée de la restitution du corps du délit devant les juridictions répressives camerounaises* »,

<sup>104</sup> Mvaebeme (ES), « Les pouvoirs budgétaires du président de la République au Cameroun », in Abane Engolo (PE) et Markus (JP) (dir.), *La fonction présidentielle au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 391.

part de contrôle de dépenses publiques<sup>105</sup>. En outre, la présidence de la République étant un chapitre budgétaire en tant qu'organe constitutionnel<sup>106</sup>, donc une administration dépensière<sup>107</sup> dont le président de la République est ordonnateur (principal) des dépenses en tant que « *Haute autorité d'une institution constitutionnelle* »<sup>108</sup> qu'est la présidence de la République. Cependant, la présidence de la République fait partie des institutions juridictionnellement non contrôlées au titre de ses dépenses<sup>109</sup>. Autrement dit, il n'existe pas un contrôle juridictionnel des dépenses de la présidence de la République. Une telle situation est due au confort statutaire du président de la République et à une autolimitation du juge dans le contrôle des dépenses de cette Haute institution constitutionnelle.

A la lecture de la plupart des textes juridiques en vigueur, il apparaît que le contrôle des dépenses de la présidence de la République par le juge n'est pas proscrit. D'abord, la constitution n'interdit pas un contrôle du juge sur les dépenses de la présidence de la République. En instituant la chambre des comptes de la Cour suprême, la constitution n'a pas mentionné une quelconque interdiction à ce dernier de contrôler les comptes de la présidence de la République. D'ailleurs, ainsi que dispose le texte, « *la chambre des comptes est compétente pour contrôler les comptes publics...* »<sup>110</sup>, tout laisse penser que le juge pourrait y intervenir en d'autant plus que le compte de la présidence de la République est un compte public.

Pour ce qui est des lois pénales comme la loi sur le Tribunal Criminel spécial<sup>111</sup>, cette loi ne vise pas particulièrement des agents particuliers d'un organe public ; elle vise des catégories d'infractions particulières qui peuvent d'ailleurs être commises par tout gestionnaire y compris de la présidence de la République. Le plus important à relever ici est que le contrôle par le juge pénal du TCS n'est pas proscrit par le texte législatif y relatif. Le même raisonnement vaut pour le Code pénal qui en réprimant l'infraction de détournement de denier public ne formule pas une immunité

<sup>105</sup> Bakari (E), « Le contrôle présidentiel de l'exécution du budget au Cameroun », in Abane Engolo (PE) et Markus (JP) (dir.), *La fonction présidentielle...*, op. cit., p. 435.

<sup>106</sup> V. art. 9 de la loi n°2007/006 du 26 Décembre 2007 portant régime financier de l'Etat

<sup>107</sup> V. Dussart (V), *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, CNRS, 2000, p. 249 et suiv.

<sup>108</sup> Art. 66 (2) de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques.

<sup>109</sup> Dussart (V), *L'autonomie financière des...*, op. cit., p. 303.

<sup>110</sup> Article 41 § 1 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

<sup>111</sup> Loi n°2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal Criminel Spécial.

particulière de la présidence de la République en la matière. Il apparaît donc que le contrôle par le juge des dépenses de la présidence de la République n'est pas interdit.

Cependant, pour ce qui est du juge des comptes, il faut noter que la présidence n'échappe pas complètement à ce dernier même si l'on peut observer une dérogation par rapport au contrôle exercer sur les autres comptables. En effet, d'après l'article 38 de la loi relative à la Chambre des comptes, « *Par dérogation aux dispositions qui précèdent, les comptes des organes constitutionnels sont soumis à l'examen d'une commission composée d'un représentant de chaque organe et présidée par le Président de la Chambre des Comptes. La commission prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> ci-dessus examine les comptes ou tout document en tenant lieu et, si nécessaire; entend le comptable de l'organe constitutionnel concerné. Elle adresse un rapport confidentiel de ses observations et recommandations au Président de la République et aux dirigeants des autres Organes Constitutionnels* »<sup>112</sup>.

Dans le même sens, le contrôle auquel sont soumises les assemblées est un contrôle interne car il est exercé exclusivement par les organes des Assemblées. Ainsi, d'après le RAN, « *les questeurs assurent le contrôle des finances de l'Assemblée nationale* »<sup>113</sup>. De même, le RS dispose que « *Les questeurs assurent le contrôle des finances du Sénat...* »<sup>114</sup>.

Ce contrôle consiste en l'émission des avis sur les engagement des dépenses soumis dans les limites fixées par arrêté du Bureau<sup>115</sup>. L'Agent comptable se voit également attribué un rôle à cet effet notamment il lui est fait obligation de fournir aux questeurs tous les documents et toutes les pièces nécessaires à l'exercice de leur mission de contrôle<sup>116</sup>. Les mêmes dispositions figurent dans le RS<sup>117</sup>. On peut donc se rendre compte que l'autonomie financière des Assemblées parlementaires exclut le contrôle de leurs dépenses. L'autre motif d'exclusion étant la séparation des pouvoirs.

<sup>112</sup> Art. 38 Loi 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour Suprême.

<sup>113</sup> Article 104 RAN.

<sup>114</sup> Article 126 RS.

<sup>115</sup> Article 104 (1) RAN.

<sup>116</sup> Article 104 (1) in fine RAN.

<sup>117</sup> Article 126 RS.



Il est vrai que le conseil constitutionnel a été exclu du pouvoir judiciaire<sup>118</sup> par le constituant camerounais du 18 janvier 1996. Ce qui fait qu'il n'est pas aisé d'établir à première une hiérarchie entre le Conseil et les autres juridictions nationales. Pourtant, la hiérarchie existe bel et bien. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à regarder les effets attachés aux décisions du Conseil par l'article 50 de la Constitution. D'après ce texte, « Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives, militaires et juridictionnelles, ainsi qu'à toute personne physique ou morale ». Les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent donc à toutes les autorités juridictionnelles de l'Etat. Il en résulte donc en reprenant la nomenclature des juridictions nationales que les décisions du Conseil constitutionnel au Cameroun s'imposent à toutes les juridictions administratives, à toutes les juridictions judiciaires notamment les juridictions civiles et les juridictions répressives et à toutes les juridictions des comptes.

Cette disposition des choses entraîne l'établissement d'une hiérarchie entre les juridictions ordinaires et la juridiction constitutionnelle. Cette dernière étant hiérarchiquement supérieure à celles-là. Dès lors, au regard de la majesté et du prestige qui sont reconnus au Conseil Constitutionnel l'on peut légitimement se poser la question de savoir sur quoi reposer un quelconque contrôle des dépenses effectuées par le Conseil ? D'ailleurs, à ne pas oublier que les membres du Conseil y compris le président, qui est l'ordonnateur de son budget son couvert l'immunité. La question se pose de savoir quelle est l'étendue de cette immunité ? Ne couvre-t-elle pas les actes de dépenses ? Bien plus, qui ose contrôler son supérieure hiérarchique ?

Ces interrogation témoignent combien il est difficile d'envisager un contrôle juridictionnel des dépenses du Conseil constitutionnel. Ni la chambre des comptes, ni les tribunaux des comptes<sup>119</sup>, ni les juridictions civiles, ni les juridictions répressives ne sont fonder à exercer un contrôle sur les dépenses du Conseil. Il existe donc une « absence de reddition des comptes du Conseil à la juridiction financière »<sup>120</sup>. Parce que placé au-dessus de toutes les juridictions nationales, le Conseil constitution ne peut légitimement répondre devant l'une quelconque de ces juridictions, des actes de dépenses par lui posé. Ce qui permet aussi d'envisager la restriction du champ matériel de contrôle des organes répressifs.

<sup>118</sup> Bikoro (JM), *Les paradoxes constitutionnels en droit positif du Cameroun*, op. cit., p. 40.

<sup>119</sup> V. Dussart (V), *L'autonomie financière...*, op. cit., p. 305.

<sup>120</sup> *Idem*.

## **2- La restriction du champ matériel de contrôle**

L'univers des dépenses publiques est formé d'éléments disparates. On y retrouve, à titre de rappel, des dépenses de fonctionnements encore appelées dépenses courantes, des dépenses d'investissement et des dépenses sur les opérations financières. Toutes ces dépenses ne tombent pas malheureusement sous le coup du contrôle du juge, car on observe une injusticiabilité de certaines dépenses courantes. Parmi les dépenses courantes, se comptent les dépenses de personnel, les dépenses d'acquisition de biens, les dépenses d'achat de services. Certaines de ces dépenses échappent carrément au contrôle du juge financier.

Page | 300

Pour accomplir ses missions régaliennes, l'Etat a besoin d'un personnel, de biens et services qui, pour être acquis, nécessitent l'engagement de certaines dépenses. En effet, en droit de la fonction publique, une panoplie de droits est reconnue aux personnels dont certains sont de nature pécuniaire et d'autres formulés en termes d'avantages<sup>121</sup>. Parmi les droits pécuniaires, on relève, le droit à la rémunération et aux prestations sociales<sup>122</sup> ; en revanche, parmi les droits de nature non pécuniaire qui sont en réalité des avantages matériels, on relève le droit au logement et le droit aux prestations funéraires<sup>123</sup>. Ces droits des personnels qui constituent en effet des obligations de la personne publique envers ceux-ci. Celle-ci s'en acquitte en effectuant des dépenses qu'on appelle génériquement des dépenses de personnels.

Par ailleurs, l'Etat a besoin un certains nombre de biens et services qui, juridiquement relèvent du droit administratif des biens. Il peut s'agir de biens meubles ou de biens immeubles<sup>124</sup>. De même, ces biens, pour être acquis, des services, pour en bénéficier, nécessitent l'engagement de certaines dépenses.

D'une manière générale, le juge connaît par principe de tous les actes d'engagement des dépenses de cette nature. Toutefois, une bonne partie de ces actes échappent à son contrôle. En effet, certaines dépenses engagées présentent une nature politique rendant difficile l'entreprise de tout contentieux. Bien plus, les actes d'engagement des dépenses courantes de certaines institutions de la République ne sont guère susceptibles de contrôle. Il en est ainsi par exemple des

<sup>121</sup> V. Abane Engolo (P-E), *Traité de droit administratif du Cameroun. Théorie générale et droit administratif spécial*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 421-423.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 422.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 423.

<sup>124</sup> V. Ordonnance de n°74/

dépenses engagées sur la base de la liste civile de la présidence de la République. Les dépenses engagées en vue de s'acquitter des droits pécuniaires et non pécuniaires des personnels qui sont employés à la présidence de la République ne sauraient faire l'objet d'un contrôle par le juge.

Page | 301

La présidence de la République comporte une activité financière essentielle. D'après le décret de 2011 portant réorganisation des services de la présidence de la République, on retrouve des traces de l'activité financière de la Présidence et donc de l'effectuation de certaines dépenses. Dans l'organigramme de la Présidence de la République<sup>125</sup>, il est prévu une Direction des affaires générales<sup>126</sup> au sein de laquelle logent un service du personnel<sup>127</sup> fonctionnaire et non fonctionnaire<sup>128</sup> et un Service du Budget lequel comprend un Bureau de la préparation du Budget et un Bureau du suivi de l'exécution du Budget de la présidence de la République<sup>129</sup>.

A partir de ces dispositions réglementaires, l'on s'aperçoit que la présidence de la République dispose une autonomie financière<sup>130</sup> dont l'un des éléments constitutifs est l'existence d'un budget autonome. C'est à travers les crédits affectés à ce budget de cette structure effectuée les dépenses nécessaires sur son personnel et sur la consommation par elle des biens et services. Dès lors, parce qu'organiquement, l'institution qui effectue les dépenses est supposée échapper au contrôle de ses dépenses en général par le juge, il en découle que les dépenses effectuées sur le personnel et sur l'acquisition de biens et services sont insusceptible de contrôle juridictionnel. Tout ce qui est envisageable est contrôle interne minimal qui prend d'ailleurs la dénomination non innocente de « *suivi de l'exécution du budget* »<sup>131</sup>. Le même raisonnement est valable pour les dépenses courantes de certaines institutions comme les assemblées parlementaires.

Nanties de l'autonomie administrative et financière, les assemblées parlementaires se voient attribuer au nom de cette autonomie, le droit de recruter son personnel propre. Parmi ce personnel, l'on distingue aussi un personnel fonctionnaire. A ce sujet, le professeur Abane Engolo parle de la « fonction publique dans le parlement »<sup>132</sup>. Elles ont par ailleurs besoin d'un certains

<sup>125</sup> V. Décret n°2011/412 du 9 décembre 2011 portant réorganisation de la présidence de la République.

<sup>126</sup> Paragraphe 7 Décret n°2011/412 précité.

<sup>127</sup> Article 23 du Décret précité.

<sup>128</sup> Article 23 (2) du même Décret.

<sup>129</sup> Article 24 du même Décret

<sup>130</sup> Dussart (V), *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Bruxelles, Paradigmes, 2015, p.151.

<sup>131</sup> V. Article 24 Décret portant réorganisation de la présidence de la République

<sup>132</sup> Abane Engolo (P-E), *Traité de droit administratif...*, op. cit., p. 402.

nombre de biens et de services d'utilisation courantes. Donc sans conteste, les assemblées parlementaires effectuent des dépenses sur les personnels qu'elles emploient et pour l'acquisition de biens et services nécessaires à leur fonctionnement. Ces dépenses par elles effectuées, parce que les assemblées parlementaires échappent au contrôle du juge, demeurent insusceptibles de contrôle juridictionnel. Au terme de cette première phase de cette analyse casuistique de dépenses, il ressort somme toute que le champ matériel de contrôle des dépenses publiques par le juge est bien restreint en temps normal. Il en est de même en temps de crise.

La crise n'est pas ignorée par le droit. D'ailleurs, certains états de crise font l'objet d'un encadrement constant<sup>133</sup>. La Constitution camerounaise, à l'instar de beaucoup de constitutions du monde a constitutionnalisé certains des Etats de crises notamment l'Etat d'urgence et l'Etat d'exception<sup>134</sup>. Tout comme on peut s'apercevoir de quelques déficiences notamment liées à la faible définition constitutionnelle de ces Etats de crise, il demeure de même que leur rapport avec les dépenses publiques n'est pas facilement perceptible. En effet, même si l'on reste convaincu que ces situations de crise, lorsqu'on en fait recours restent génératrices de dépenses publiques. Et la plupart d'entre elles, qui sont d'ailleurs des dépenses courantes, sont engagées par la présidence de la République. Ce qui leur fournit la première raison d'échapper au contrôle du juge.

Bien plus, pour le cas particulier de l'Etat d'exception, où le président arbore pour un temps la tunique de « *dictateur légal* », elle donne de raisons supplémentaires d'injustifiables de certaines dépenses publiques courantes. En effet, d'après la Constitution, « *Le Président de la République peut, en cas de péril grave menaçant l'intégrité du territoire, la vie, l'indépendance ou les institutions de la République, proclamer, par décret, l'état d'exception et prendre toutes mesures qu'il juge nécessaires. Il en informe la Nation par voie de message* »<sup>135</sup> ; en considérant la locution « toutes mesures qu'il juge nécessaires », l'on peut y inclure des mesures de nature financière occasionnant un engagement important de dépenses publiques. En effet, cette idée peut se traduire de diverses manières. A l'absence d'un texte permettant de se faire une idée sur les mesures susceptibles d'être prises par le président de la République, l'on peut à bon droit recourir à

<sup>133</sup> Tama Ayinda (O-T), *Constitution et crises en Afrique : Réflexion sur l'encadrement constitutionnel des crises dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Thèse de Doctorat Ph. D en droit public, Université de Yaoundé II, 2018, p. 39.

<sup>134</sup> Article 9 de la Constitution du 18 janvier 1996.

<sup>135</sup> Article 9 (2) de la Constitution camerounaise.

l'interprétation pour s'en éclairer. D'emblée, il sied de souligner que puisqu'il n'existe pas de limites à l'action du président en la matière, toute hypothèse demeure envisageable. Ainsi, il peut arriver que dans la panoplie de mesures nécessaires à prendre se retrouve des mesures budgétaires, tendant à engager des dépenses supplémentaires, autres que celles déjà adoptées par le Parlement dans la procédure budgétaire normale. De plus, aucun contrôle de quelque nature qu'il soit n'étant envisagé en ce qui concerne la mise en œuvre de l'état d'exception, le contrôle du juge sur les dépenses engrangées en pareille situation est exclue. Bien plus, l'exclusion de ce contrôle peut reposer sur un autre mobile qui est relatif à la qualité de l'auteur des dépenses, le président de la République. En rappel, aux termes de l'article 53 de la Constitution, les actes de ce dernier accomplis en application de l'article 9 « sont couverts par l'immunité et ne sauraient engager sa responsabilité à l'issue de son mandat »<sup>136</sup>. L'immunité visée ici concerne aussi l'immunité juridictionnelle financière. A partir de là, l'on est fondé à admettre que tout acte de dépenses engagé par le Président de la République pendant la crise est couvert par l'immunité ne donnant aucun titre de compétence au juge financier. Au-delà, il convient d'envisager le cas de certaines dépenses engagées en termes d'investissement et qui sont insusceptibles de contrôle juridictionnel.

### **Conclusion**

Parvenu au terme de cette étude, il convient de souligner que la pénalisation des atteintes à la fortune publique est réelle en droit camerounais. La démarche de la législation consiste d'une part à incriminer les cas d'atteinte et d'autre part à envisager les sanctions tout en identifiant les organes susceptibles de les infliger. On pourrait donc arguer que la réponse du droit camerounais face à la prévarication des biens publics est normale, cohérente et ambitieuse. Seulement, à l'épreuve des faits, il se dégage un certain nombre de problèmes qui justifient le fait que jusqu'ici la répression soit déficiente. Entre restriction du champ de contrôle des organes compétents et entraves procédurales ce qu'il convient de noter qu'est que visiblement entre l'effet d'annonce et le droit vivant, le déphasage est important.

---

<sup>136</sup> Article 53 (2) de la constitution précitée.





**Les limites de la décentralisation au Congo***The limits of decentralization in Congo**Par :***Godefroy MOYEN,**

Maître de conférences de droit public, Université Marien Ngouabi de Brazzaville (Congo)

et Page | 304

**Ghislain Sacré Cœur WAKA,**

Doctorant en droit public, Université Marien Ngouabi de Brazzaville (Congo)

**Résumé :**

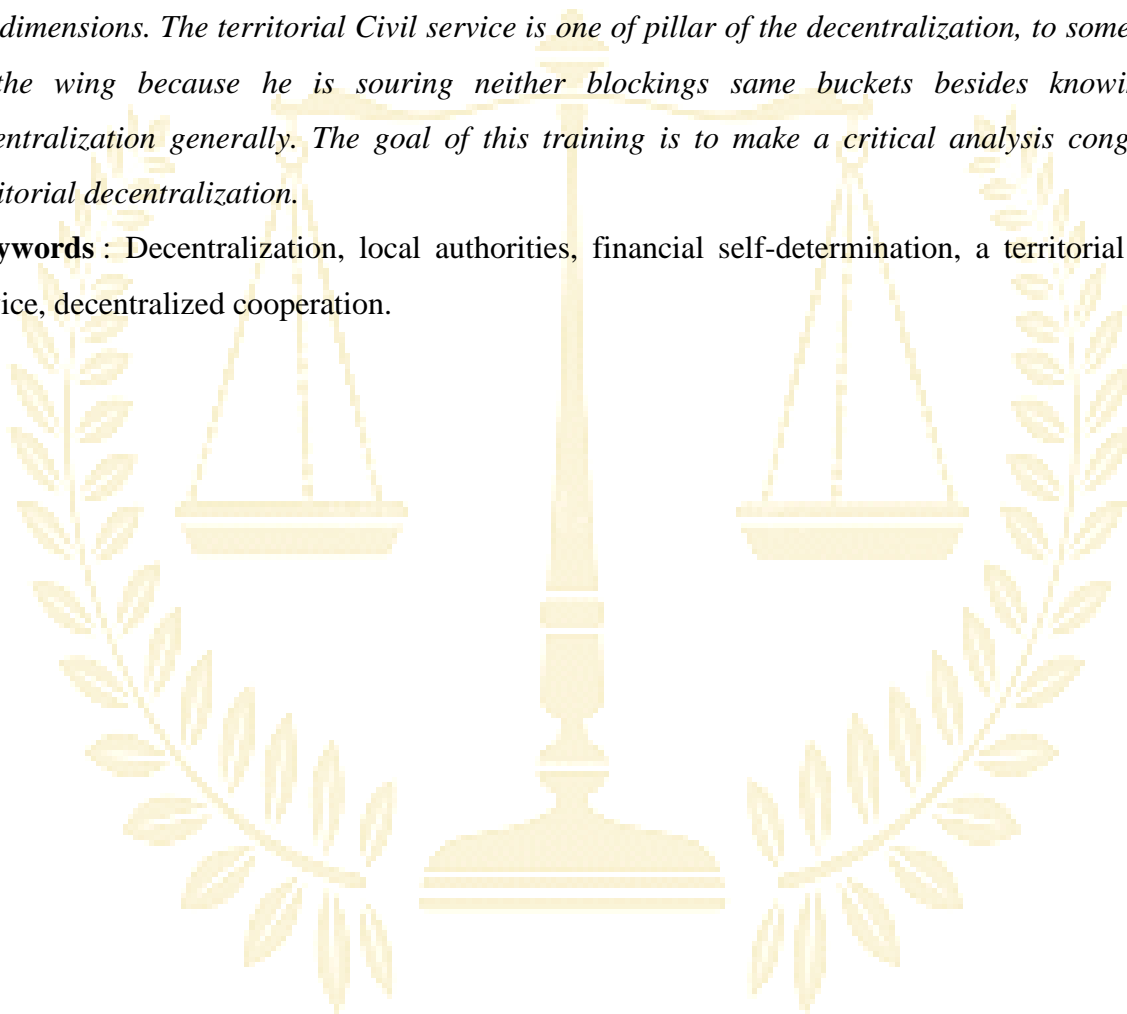
*La République du Congo est passée d'un Etat unitaire fortement centralisé depuis son indépendance à un Etat unitaire décentralisé au début de l'année 2000. Cependant, le rôle potentiel des collectivités locales est affecté par des facteurs endogènes qu'exogènes. Car, de manière générale, les textes comportent des cadres réglementaires parfois imprécis, vagues et contradictoires, avec des relations confuses entre les collectivités locales et l'Etat. Alors qu'une application effective constitue une condition indispensable à la mise en œuvre de toute initiative visant à réduire l'exclusion sociale et à alléger la pauvreté locale dans toutes ses dimensions. La fonction publique territoriale, qui est l'un des piliers de la décentralisation, a du plomb dans l'aile, car elle est soumise aux mêmes blocages que connaît la décentralisation en général. Le but de cette étude est de faire une analyse critique de la décentralisation territoriale congolaise.*

**Mots-clés :** décentralisation, collectivités locales, autonomie financière, fonction publique territoriale, coopération décentralisée.

**Abstract :**

*The Republic of Congo elapsed of an unitary condition centralized significantly since his independence in an unitary condition decentralized to the beginning of the year 2000 however, the potential role of local governments is affected By factors endogenous as external. Because the texts include, in general way, imprecise models, obscure and contradictory, between the local authorities and the state. Although, any effectual application constitutes essential circumstances aiming to reduce the marginalization and the local powerness (poverty) penuriousness in all of her dimensions. The territorial Civil service is one of pillar of the decentralization, to some lead in the wing because he is souring neither blockings same buckets besides knowing a decentralization generally. The goal of this training is to make a critical analysis congolese territorial decentralization.*

**Keywords :** Decentralization, local authorities, financial self-determination, a territorial civil service, decentralized cooperation.



### Introduction

Le professeur Placide MOUDOU DOU relève que « *lorsqu'on évoque la question de la décentralisation au Congo, les premières interrogations qu'on soulève sont les suivantes : sur quoi les collectivités locales prélèvent-elles les impôts et taxes puisqu'il n'y a presque pas d'importantes activités industrielles, commerciales ou artisanales dans les départements et communes ? D'où proviennent effectivement leurs ressources ?* »<sup>1</sup>. Il prend ainsi acte des limites de la décentralisation territoriale congolaise. En effet, le Congo étant un Etat unitaire, son organisation administrative est régie par deux modalités d'aménagement du pouvoir à savoir la déconcentration<sup>2</sup> et la décentralisation<sup>3</sup>. Cette dernière fait partie du paysage politique et administratif de la République du Congo depuis trois décennies. Seulement, le processus de décentralisation de ce pays est rythmé par des temps forts et des périodes difficiles. Ainsi, l'une des difficultés d'assoir aisément la décentralisation dans les pays sous-développés dont la République du Congo est selon Yves PRATS « *l'inadaptation des formes calquées sur des anciennes métropoles et l'insuffisance des ressources matérielles, financières et humaines. Moins qu'en tout autre domaine. Limitation des formes de décentralisation des anciennes métropoles coloniales ne saurait convenir au sous-développement. D'abord, parce que les conditions y sont fondamentalement différentes. Ensuite, parce que des obstacles spécifiques de tous ordres s'opposent à une tentative rapide de décentralisation. Enfin, parce que les effets de la décentralisation peuvent être brutaux et incontrôlables, tant en ce qui concerne la structure de la vie politique que du rythme des changements sociaux* »<sup>4</sup>. Dans sa pensée, l'auteur met en exergue les obstacles qui obstruent l'efficacité de la mise en œuvre de la décentralisation dans les pays en développement en général et au Congo en particulier. Une telle analyse est défendable dans la mesure où il existe un fossé entre la théorie et la pratique en matière de décentralisation. Le Professeur René CHAPUS ne disait-il pas que « *la décentralisation peut fort bien, tout en étant*

<sup>1</sup> MOUDOU DOU (P), *Droit administratif congolais*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp.62-63.

<sup>2</sup> Selon René CHAPUS, « *il y a déconcentration lorsque, au sein d'une même institution, le pouvoir détenu par les autorités les plus élevées sont transférées à des autorités moins élevées dans la hiérarchie interne de l'institution* », in CHAPUS (R), *Droit administratif général*, éd, Montchrestien, p.251.

<sup>3</sup> Depuis la Constitution du 15 mars 1992, « *La République du Congo est un Etat souverain et indépendant, décentralisé, indivisible...* », cf., article 1<sup>er</sup>. Cette disposition est reprise dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 25 octobre 2015.

<sup>4</sup> PRATS (Y), *Décentralisation et développement*, éd. Paris CUJAS, 1973, P.163.

*instituée dans les textes, n'avoir guère d'effectivité* »<sup>5</sup>. C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente contribution.

Pour y parvenir, il convient d'apporter une précision terminologique et définitoire des concepts de notre étude. Tout d'abord, l'analyse du phénomène de décentralisation territoriale permet de relever un aspect particulier de la notion de limite puisqu'il implique, par sa définition même, un processus de délimitation<sup>6</sup>. Ainsi, le mot limite dans un sens figuré selon la doctrine, exprime les obstacles ou les embûches rencontrés par les collectivités locales dans leur fonctionnement. Dans le cadre de cette étude, il convient de confronter la théorie à la réalité afin de déceler les insuffisances de la décentralisation congolaise.

La décentralisation quant à elle d'après le doyen HAURIOU<sup>7</sup> peut être définie comme une manière d'être de l'Etat, une technique d'aménagement du pouvoir de l'Etat au profit des ses représentants élus. Dans la même perspective, René CHAPUS, pense que la décentralisation consiste à un « *transfert d'attributions de l'Etat à des institutions (territoriales ou non) juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une certaine autonomie de gestion* »<sup>8</sup>. En parfaite adéquation avec ces auteurs, le Lexique des termes juridiques publié sous la direction de Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD définit la notion comme un « *système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat, en les dotant de la personnalité juridique* »<sup>9</sup>. Il ressort de cette construction juridique qu'il existe deux types de décentralisation à savoir : la décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle ou par service ou encore technique. Dans la première, l'autorité locale qui reçoit les pouvoirs transférés constitue ce que l'on appelle une collectivité territoriale ou collectivité locale parce qu'elle se définit par référence à un certain territoire, une certaine aire géographique, et cette collectivité à la personnalité morale, ce qui lui permet d'accomplir tous les actes de la vie juridique<sup>10</sup>. Au Congo, depuis la Constitution du 20 janvier 2002<sup>11</sup>, les collectivités

<sup>5</sup> CHAPUS (R), *Droit administratif général*, Tome 1, 4<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 1988, pp.260.

<sup>6</sup> VLAICU (M-M), « La décentralisation et les limites dans le droit », *Revue Juridique de l'Ouest*, 2013, p.8.

<sup>7</sup> HAURIOU (M), V « Décentralisation », *répertoire béquet*, cité par serge REGOURD, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, LGDJ, 1982, p24.

<sup>8</sup> CHAPUS (R), *Droit administratif général*, Tome 1, 4<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 1988, p.260.

<sup>9</sup> GUINCHARD (S) et DEBARD (T), *Lexique des termes juridiques 2015-2016*, Paris, Dalloz, 2015, p.320.

<sup>10</sup> WALINE (J), *Droit administratif*, Paris, 25<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2014, p.47.

<sup>11</sup> Cf. article 174, voir aussi l'article 208 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015.

locales sont le département et la commune. Dans la deuxième en revanche, il s'agit de permettre à un ensemble de personnes d'assurer la gestion des affaires correspondantes à la spécialité de l'institution, par l'intermédiaire de leurs représentants (normalement) élus, comme c'est le cas notamment pour les chambres professionnelles et les universités<sup>12</sup>. Dans le cadre de cette étude, nous nous intéresserons sur la première c'est-à-dire la décentralisation territoriale.

Historiquement, la mise en œuvre de la décentralisation au Congo débute avec les ordonnances 16/73 et 17/73 du 4 juin 1973 portant institution des conseils populaires et organisation municipale au Congo. Ainsi, toutes les Constitutions post renouveau démocratique ont consacré la décentralisation comme un principe sacrosaint. Le constituant du 25 octobre 2015 consacre les principes de la libre administration et le transfert des compétences des collectivités locales. Or l'organisation institutionnelle locale repose sur la distinction entre un organe collégial<sup>13</sup>, auquel la loi réserve par principe l'exercice des compétences de la collectivité, et un organe unipersonnel<sup>14</sup> qui se trouve chargé de préparer et d'exercer les décisions de l'organe collégial. Cette consécration expresse qui occasionne cette dualité fonctionnelle est du ressort du juge et non du constituant. Le Congo s'inspirant de la grande réforme française en matière de décentralisation de l'année 1982 a adopté des lois normatives concrétisant la volonté du législateur de poser les bases juridiques du fonctionnement des collectivités locales. Mais aujourd'hui toute cette panoplie des normes juridiques rencontre plusieurs obstacles qui redoutent de l'effectivité même du processus entamé.

Par ailleurs, nos recherches sur le fonctionnement de la décentralisation au Congo s'articulent autour de plusieurs périodes allant de 1973 à 1990. A partir de 1991 un nouvel élan démocratique va surgir mais, elle sera interrompue en 1997. En 2003 le processus de décentralisation va connaître son apogée juridique avec la volonté du législateur d'apporter une autonomie aux collectivités locales. Mais jusqu'à nos jours, l'administration décentralisée connaît d'énormes difficultés du fait de leur indépendance aux subventions de l'Etat d'une part et du manque des ressources propres d'autre part.

<sup>12</sup> CHAPUS (R), *Droit administratif général*, op.cit., p.263.

<sup>13</sup> *Idem*, la décentralisation fonctionnelle technique ou par service donne naissance aux établissements publics. L'établissement public a une spécialité plus étroite que la collectivité locale. Il est créé pour gérer un ou des services. En général, on a recourt au procédé de l'établissement dans un souci de meilleure gestion.

<sup>14</sup> CHAPUS (R), *Droit administratif général*, éd, Montchrestien. P 166. « Selon CHAPUS, les conditions de réalisation de la décentralisation porte sur la personnalité juridique de l'institution décentralisée et la disposition des moyens financiers matériels et humains.

Cette recherche sur l'organisation et le fonctionnement des institutions décentralisées au Congo présente un double intérêt à la fois théorique et pratique. D'abord théorique dans la mesure où c'est un sujet passionnant qui suscite la réflexion des juristes congolais<sup>15</sup>. Leur littérature doctrinale nous permettra de mieux appréhender la pratique de la décentralisation au-delà des limites de la loi. D'où l'intérêt pratique. Celui-ci tient du fait qu'au Congo, le principe de la libre administration bien consacré est confisqué par l'administration centrale qui demeure la clé de voute de l'organisation administrative.

Le but de cette réflexion est de relever les obstacles de la décentralisation territoriale congolaise afin d'attirer l'attention des pouvoirs publics et de permettre aux collectivités locales de jouer pleinement leur rôle dans le cadre de la démocratie locale. Ce travail apparaît ainsi comme un plaidoyer en faveur des collectivités locales et une feuille de route pour une décentralisation effective en République du Congo. Cette étude arrive à point nommé du gain parce qu'il n'existe pas une base de données des informations relatives aux collectivités locales.

A l'instar de la France avec la loi du 02 mars 1982, en République du Congo, c'est avec la loi n°10 du 06 Février 2003<sup>16</sup> que la volonté de favoriser l'interventionnisme s'est manifestée. C'est à cela que nous nous posons la question de savoir si cette volonté du législateur ne connaît pas d'obstacle dans sa mise en œuvre. En d'autres termes, est ce que cet interventionnisme de l'Etat dans les collectivités locales permet de satisfaire pleinement sans limite les besoins de la population locale. Pour mieux murir notre réflexion, il nous faut en premier lieu examiner les obstacles organisationnels (I), et en second lieu, nous étudierons les limites fonctionnelles (II).

## **I- LES LIMITES ORGANISATIONNELLES**

Tous les textes organisant les pouvoirs publics affirment le principe selon lequel le Congo est un Etat décentralisé. Il en est ainsi de l'acte fondamental du 24 octobre 1997 organisant les pouvoirs publics pendant la période de transition : «*La République du Congo est un Etat souverain*

<sup>15</sup> Lire OLAMBA (P.N.G), *Décentralisation, démocratie et développement local au Congo-Brazzaville*, L'Harmattan-Congo, 2013 ; AMBOULOU (H.D), *L'Administration du territoire et les collectivités locales en République du Congo*, L'Harmattan-Congo, 2007 ; *Le Droit des collectivités locales au Congo*, L'Harmattan-Congo, 2010 ; MOUDOU DOU (P), *Droit administratif congolais*, op.cit.

<sup>16</sup> Loi n°10 du 06 Février 2003.



et indépendant<sup>17</sup>, décentralisé et indivisible, laïc démocratique et social». Cet article reprenait exactement celui de l'ancienne Constitution du 15 mars 1992<sup>18</sup>.

La Constitution du 20 janvier 2002 et celle du 25 octobre 2015, toutes, à tour de rôle, ont prévu les dispositions relatives au caractère décentralisé de l'Etat congolais. Ainsi, selon le professeur Placide MOUDOU DOU : « *La décentralisation congolaise est une symphonie inachevée* ». <sup>19</sup>Cette qualification de l'auteur résume tous les obstacles que rencontre le fonctionnement de la décentralisation au Congo car en 1994 a régné une confusion juridique et administrative entre le constituant et le législateur. Ensuite en 1997, le législateur est controversé à nouveau par le juge constitutionnel dans l'élaboration des mécanismes<sup>20</sup> et des techniques de la décentralisation. On étudiera tour à tour la controverse pré-démocratique de 1992 à 1997 et de 2003 à nos jours (A) et la mauvaise transmission du bloc de compétences aux collectivités locales (B).

Page | 310

#### A- Une décentralisation mitigée

A l'orée de la démocratie au Congo et pendant la construction de la décentralisation, deux mécanismes constructifs d'idée paradoxalement se sont opposés. Celle du législateur qui pensait que la décentralisation serait un mécanisme, une manière d'agir de l'Etat qui devrait s'effectuer dans un ralentissement progressif et réaliste tout en tenant compte de la péréquation communale et départementale (1). Pour lui, certains départements moins productifs devraient bénéficier en matière de compétences et de dotations globales d'investissement et de décentralisation moins que

<sup>17</sup> Voir Article 1<sup>er</sup> de l'Acte Fondamental de 1997

<sup>18</sup> Voir Article 1<sup>er</sup> de la constitution de 15 mars 1992.

<sup>19</sup> MOUDOU DOU (P), *Droit administratif congolais*, Paris, l'Harmattan, 2003, p. 53.

<sup>20</sup> Contrairement aux Constitutions aux dispositions précédentes, l'Acte fondamental de 1997 avait mis un terme au processus de décentralisation en disposant : « Pendant la période de transition, les régions, communes, arrondissements et districts seront dirigés par les administrateurs nommés par le gouvernement de transition ». Et l'article 83 prévoyait que les lois et règlements en vigueur restent applicables en leurs dispositions non contraires au présent Acte Fondamental ». Or, la loi du 3 juin 1994 (Article 2) fixant les organisations fondamentales de la décentralisation et l'article 170 alinéa 2 de l'ancienne Constitution du 15 mars 1992 disposait que « Les collectivités locales s'administrent librement par les conseils élus au suffrage universel direct qui lisent leur sein un ou des bureaux exécutifs. Le constituant de 1997 avait même substitué le titre relatif aux « collectivités locales » par un autre relatif à « L'administration du territoire ». Ainsi, dans son esprit, les régions, les communes, les arrondissements et les districts étaient exclusivement des circonscriptions administratives de l'Etat. Curieusement, les autorités municipales de l'époque se fondaient souvent sur les textes édictés sous l'empire de la Constitution du 15 mars 1992, pour justifier certaines compétences, il avait existé, d'octobre 1997 à l'année 2000, des mairies par intérim à la tête de certaines communes que la loi du 3 juin 1994 qualifiait de commune de moyen exercice ; on constate que, ces communes avaient été supprimées par le juge conditionnel le 30 janvier 1997. Voilà l'imbroglio juridique qui a régné pendant la période de transition de 1997.

d'autres. Alors que, d'autres départements qualifiés de pleins exercices et dit de productifs devraient bénéficier de plus de compétences que celles dites de moyens exercices. Le juge constitutionnel représenté par le juge de la Cour suprême de l'époque en contestant la procédure mécanique du législateur pensait par contre que l'application de la péréquation en dotation global d'investissement par l'Etat aux collectivités locales ralentira l'interventionnisme local et, il était d'une nullité que certaines collectivités locales aient plus de compétences que d'autres. Bien que cette théorie du juge fût critiquable elle fut adoubée par le constituant de 2003 (2).

### 1- La consécration du choix du législateur

Maurice HAURIOU affirmait que « *les raisons de la décentralisation ne sont point d'ordre administratif mais d'ordre constitutionnel* »<sup>21</sup>. En effet, pendant la refonte de la mise en œuvre de la décentralisation, le législateur congolais voulait procéder à une décentralisation à doubles maillots. L'article 20 de la loi du 3 juin de 1994 en fixant les orientations fondamentales de la décentralisation disposait que : « *La commune, le district et l'arrondissement sont des collectivités locales de droit commun* »<sup>22</sup>. Le second alinéa précisait que les compétences transférées à ces entités, le sont en guise des collectivités locales de moyen exercice. En effet, la commune et l'arrondissement ont été dans la posture dite des collectivités locales de pleine exercice doté d'un organisme délibérant tout en jouissant des principes fondamentaux de la décentralisation, à savoir l'autonomie administrative, financière et de la gestion du patrimoine ainsi que la création des services dans le domaine économique et social <sup>23</sup>.

<sup>21</sup> HAURIOU (M), *Précis de droit administratif* 12<sup>e</sup> éd. Paris, P.86, cité par Chapus (R), *Droit administratif général*, op.cit., p.405.

<sup>22</sup> Article 20 de la loi du 3 juin 94 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation au Congo.

<sup>23</sup> Article 21 de la loi fondamentale du 3 juin 94 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation au Congo. L'étude de ce texte nous montre la volonté du législateur d'encadrer et de vouloir maîtriser une décentralisation lente mais fiable avec deux techniques d'administration et deux modèles de contrôle par rapport à la quantification et à la qualification des deux types de collectivités locales mis en exergue. La région et la commune étant considérées par le législateur comme étant des collectivités locales de plein exercice devraient bénéficier d'une autonomie suffisante de gestion dans le respect de la libre administration de la dotation publique et des ressources propres. Il serait administré par des Assemblées élues au moyen de suffrage universel direct appelé "conseils régional ou conseils municipales". Le Président du conseil régional était considéré comme chef de l'exécutif, aussi bien que l'exécutif communal était géré par le maire. Les collectivités locales de moyen exercice que sont le district, l'arrondissement et l'arrondissement étaient différemment administrés et le contrôle de tutelle était plus assoupli. L'administration centrale c'était dépossédée d'une partie de ces prérogatives au profit des collectivités de moyen exercice, qui était géré par le sous-préfet pour le district et l'administrateur délégué pour l'arrondissement. Ces dispositions sont paradoxalement contradictoires avec l'article 3 de la loi N°7 /95 du 21 mars 1995 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales de moyen exercice qui dispose que « le conseil de district, le conseil d'arrondissement et le conseil de commune de moyen exercice sont des assemblées locales délibérantes composées de membres élus aux suffrages universel direct »

Par ailleurs, le législateur congolais tout en édictant le processus évolutif de la décentralisation avait pensé que le district, l'arrondissement et la commune de moyen exercice devrait être également doté d'un organe délibérant qui serait dirigé par un bureau élu<sup>24</sup>. Dans cette même controverse et dans la volonté de substituer la décentralisation à la volonté moins collégiale du législateur et afin de mener une décentralisation à deux maillets, L'article 6 de la loi précitée disposait que « *Les collectivités locales de la République du Congo s'administrent librement au moyen d'assemblées locales élues au suffrage universelle direct dénommées conseils locaux* »<sup>25</sup>. La volonté autrichienne du législateur était de transférer une autonomie limitée à la collectivité locale de moyen exercice. A cela, les conseils devraient élire un bureau qui constituerait et jouerait le rôle de l'exécutif locale. Les collectivités locales de plein exercice quant à elle devrait disposer d'un bureau du conseil qui constituerait l'exécutif communal. Pour le législateur, toutes les collectivités locales devraient se différencier les unes des autres, en compétence et en autonomie.

En effet, dans sa vision, le législateur pensait faire évoluer la décentralisation au fur et à mesure que la structuration des instances se stabiliserait et les collectivités à moyen exercice devraient, aussi que la conjoncture le permettait de passer du statut inférieur précité au statut supérieur de plein exercice au dépend de leur productivité. Cette vision du législateur pré-démocratique n'était pas aussi nouvelle car ce dernier ne s'était qu'inspirer du modèle d'administration pratiqué depuis le temps colonial de l'Afrique Equatoriale Française (AEF)<sup>26</sup>. Car en ce temps, en dehors des villes qui disposaient d'un statut de commune de plein exercice comme Bangui, Brazzaville et Libreville, se trouvait à leur côté des communes de moyen exercice comme Dolisie, Franceville, Owando etc. Ainsi, nous pensons que le législateur colonial avait fortement influencé la vision aussi louable que soit telle. Mais malgré cela, cette destinée politico-

<sup>24</sup> Article 6 de la loi du 3 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation au Congo.

<sup>25</sup> Article 6 de la loi du 3 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation au Congo.

<sup>26</sup> BOKEL (A), *Droit Administratif*, NEA, Dakar, 1978, p293. D'autres Etats comme le Sénégal, avaient suivi cette démarche. Mais compte tenu des situations sociopolitiques, le Sénégal avait depuis 1960 institué une décentralisation à trois mécanismes différents à savoir, un régime de décentralisation surveillé qui touche la plupart des communautés urbaines appelé régime de droit commun. Un autre module est celui d'une décentralisation limitée dans les faits, s'appliquant aux grandes préfectures qui se diffère de la ville capitale, car ce dernier dispose d'un statut particulier. Enfin vient le dernier model dit cde décentralisation souple ou en essaie. Depuis la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1976, cette procédure démocratique a permis de transmuté certaines agglomérations en nouvelles communes à décentralisation limitée comme ce fut aussi dans l'ancien régime français ou la ville de paris, lion et Marseille qui continu qui continu à disposer d'un régime différent des autres communes et très différents des autres mer qui bénéficie d'un statut constitutionnel ainsi que celui de la corse. En outre, on peut penser, que bien les législateurs congolais et français aient été habités par la même pulsion salvatrice du développement à lent termes, leur intérêt se substituait à leur égo.

administrative tombera en désuétude après avoir subi une nullité de la part du juge constitutionnel dans sa décision du 30 janvier 1997.

## **2- L'objection du juge constitutionnel à la décision du législateur**

L'article 170 de la Constitution du 15 mars 1992 disposait que « *les collectivités locales ont la personnalité juridique. Elles jouissent de l'autonomie administrative, du patrimoine, financière, économique. Les collectivités locales ont pour organe délibérant, les conseillers élus au suffrage universel direct qui élisent en leur sein un ou des bureaux exécutifs* ». C'est en rapport avec cette disposition que c'était fondé la décision du juge, prononcée le 30 janvier 1997. En statuant comme juge constitutionnel, les juges de la Cour suprême avaient débouté la décision du législateur en pensant que la personnalité juridique des collectivités locales étant reconnue, toutes les entités devraient avoir des compétences égales.

En effet, le juge constitutionnel en applicabilité de son imperium, sur les bases de l'article 149 de cette Constitution posait le principe selon lequel, les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Utilisant leur pouvoir en l'espèce, avant dire droit, avait par la procédure d'inconstitutionnalité rendu recevable la requête de certains députés comme le décrit l'article 148 de la Constitution précité donnant lieu à tout citoyen de saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité des lois. Ainsi, les mécanismes de gestion de la décentralisation comme prévue par le législateur de 1994 furent débouté. Les articles 6, 20 et suivants de la loi attaquée furent frapper d'exception inconstitutionnelle, parce qu'ils étaient en antagonisme constitutionnel avec l'esprit de l'article 170 de la même Constitution.

Convaincu de ce raisonnement, le juge constitutionnel disposant des moyens juridiques décida d'établir une seule et unique catégorie de collectivité locale, celle dotée d'une personnalité juridique et à compétence entière, il considérait la légalité des textes comme principe sacrosaint du respect de la règle de droit sur laquelle la Constitution du 15 mars 1994 a été votée et à l'intérieur de laquelle ont été répertorié les principes fondamentaux de la décentralisation. En dotant certaines collectivités des compétences réduites aux dépens d'autres à compétences non limitée, cela rentrerait en opposition avec l'esprit de la décentralisation qui voudrait à ce qu'une collectivité locale soit dotée d'une personnalité juridique. Or une collectivité locale de moyen exercice est dépourvue d'une personnalité juridique.

A cet effet, la décision du juge constitutionnel fut accueillie différemment par l'opinion politique que par la masse intellectuelle, les représentants des parties de l'opposition pensaient que la cour suprême en annulant cette loi, elle essayait d'organiser et de soumettre la décentralisation sous la tutelle du gouvernement central. La décision du 30 janvier fut-elle responsable et contestée, avait une portée suffisamment juridique et par cet acte responsable, la cour suprême venait de désavouer un acte organique du gouvernement. Dans cette décision le Président de la république venait d'être dépossédé de ces pouvoirs régaliens de magistrat en chef<sup>27</sup>. Pour le législateur débouté et ses partisans cette décision bien que ne subissant aucun recours disposait d'un excès de pouvoirs. Et il estimait qu'il fallait purement la suspendre, parce que le Congo avançait lentement et sûrement vers les élections, et la dépossession de certains pouvoirs du Président de la république aux profits des élus locaux pouvaient susciter des bouleversements politiques.<sup>28</sup>

Au sein même de la Cour suprême une dualité juridique se présentait de la manière à laquelle le procureur général près la Cour suprême pensait que la décision du président de la Cour était en violation de la règle de droit, puisque pour lui, le Président de la Cour suprême ne disposait d'aucune légalité à déposséder le président de ces pouvoirs ainsi que, les autres membres de la Cour suprême en agissant en substitution de la Cour constitutionnelle et en vertu de l'article 149 de ladite constitution qui disposait que les décisions de la cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours ; elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités publiques, judiciaires et aux particuliers<sup>29</sup> avaient dit le droit. C'est à cela que le processus de décentralisation sera interrompu non pas seulement à cause des troubles sociaux mais également à cause de cette décision du juge constitutionnel.

En effet, après les événements sociaux politiques qui ont interrompu l'organisation et le fonctionnement de l'administration congolaise, la Constitution du 20 Janvier 2002 sera le

---

<sup>27</sup> Décision N°006/CS-97 du 30 janvier 1997, par laquelle la Cour suprême agissant en qualité de la Cour constitutionnelle a reconnu l'inconstitutionnalité de certaines dispositions de la loi N 08 /94 du 3 juin 1994 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation au Congo.

<sup>28</sup> Picas (JP) *Congo : Chronique d'une guerre annoncée*, Ed. ADIAC, Paris, 1997, P. 61

<sup>29</sup> En réalité, il suffisait pour le gouvernement de tirer les conséquences légales qu'entraînait cette décision. Deux attitudes étaient possibles : La première consistait à prendre simplement acte de la décision de la cour suprême et, à préparer un autre projet de loi tenant compte des dispositions censurées. La seconde consistait, tout en prenant acte de la décision du juge constitutionnel, à créer de nouvelles circonscriptions administratives de l'Etat dénommées par exemple, collectivités territoriales de moyen Exercice, par voie réglementaire. Ces collectivités territoriales de moyen exercice seraient : les arrondissements et certaines communes. Elles seraient dirigées par les autorités nommées par le gouvernement.



précurseur des lois régissant la décentralisation au Congo. En 2003, le législateur congolais va mettre en place un certain nombre de textes qui vont restaurer l'idée d'une décentralisation à niveau unique, tout en corroborant la décision du 30 janvier 1997. Les textes réglementaires et législatifs orientant la décentralisation au Congo ont été édictés afin de favoriser la démocratie participative et la démocratie représentative au niveau local.

A partir de 2002, le législateur des textes publiés en 2003 avait déjà tiré des leçons de l'injonction de la politique dans la règle du droit. Ainsi, au lieu de se référer à une décentralisation déséquilibrée, ce dernier a préféré consacrer la commune et le département comme étant des collectivités locales de droit commun ayant les mêmes droits de transfert de compétences, sur ce, toutes les Constitutions survenues après celle de 2002 ont consacré la commune et le département comme étant des entités décentralisées. Par contre, la Constitution de 2015 a repris les mêmes concepts du législateur de 1994 (Plein exercice et moyen exercice) mais cette fois-ci avec une redéfinition et une nouvelle qualification en ce sens que le département devient une entité décentralisée de plein exercice et la commune une entité décentralisée de moyen exercice mais élevée au même rang des collectivités locales à disposition égales aux mêmes dotations de l'Etat.

Par ailleurs, toute cette gamme des lois de la décentralisation ne jouissent pas au niveau local de la réelle applicabilité dans l'effectivité de son fonctionnement. Elle a beau être mise en place avec un arsenal juridique important mais dans sa pratique la démocratie locale rencontre toujours des limites dans sa volonté à satisfaire les besoins des populations. En outre la seule disposition de la personnalité juridique reconnue aux collectivités locales ne suffit pas à élaborer les bons mécanismes de leur fonctionnement.

Mais, pour qu'il existe une bonne décentralisation les élus locaux doivent disposer des ressources leur permettant de gérer les affaires dites locales en occurrence : la création des services et emplois dans les domaines économique et social. Mais, à cela il leur faut une autonomie et une libre administration au risque d'être une collectivité locale à épouvantail. Et dans ces conditions, la collectivité locale sera dans l'ineffectivité de produire un développement local et sera limité dans le temps et l'espace. Sans moyen subséquent, pas moyen d'agir.

En matière des finances locales, en dépit de la loi N°30-2003 du 20 octobre 2003 portant institution des régimes financiers des collectivités et du décret 2011-444 du 27 juin 2011 portant nomenclature locales, on relève une très mauvaise gouvernance dans le traitement des affaires



financières, notamment dans la mobilisation et l'affectation des ressources des collectivités locales ainsi que dans le recouvrement de leur ressource propre. Au Congo, la gouvernance locale est l'une des composantes du programme d'appui à la bonne gouvernance.

Par ailleurs, la décentralisation avait été mise en œuvre avant de lancer le programme appui à bonne gouvernance. Celui-ci est né suite aux problèmes observés dans la mise en exercice de la décentralisation. La représentation du PNUD au Congo pense que cette stratégie doit appuyer les collectivités locales en mettant l'accent sur les droits civiques des femmes et des pauvres ainsi que des élus locaux.

Page | 316

En définitive, nous pouvons retenir que les textes de 2003 ont quand-même aménagé le climat de la démocratie locale en permettant que certaines prérogatives qui revenaient au préfet soient attribuées au président du conseil départemental beaucoup plus dans les domaines du développement local. Nonobstant ces avancées significatives et élogieuses, le préfet continue toujours de demeurer une épée de Damoclès sur les affaires des conseils départementaux car, il n'exerce pas seulement un contrôle de forme mais de fond et devient une limite plus qu'un handicap à un certain point pour la mise en œuvre du développement local.

### **B- Une mauvaise maîtrise des compétences transférées**

La constitutionnalisation de la décentralisation signifie également que le pouvoir ne peut plus se permettre une forfaiture en optant à nouveau pour une centralisation. En effet, la nature de l'Etat étant décentralisée, il est donc de l'opulence des politiques pour faire avancer le processus afin d'arriver à des mécanismes de transfert de compétences bien rodés (1) et la mainmise de l'Etat sur les affaires locales rendant inefficace le transfert des compétences (2).

#### **1- Un transfert de compétences incomplet**

Depuis 2003, les collectivités locales disposent quand même d'un cadre juridique bien élaboré textuellement mais, moins renforcé en capacités. Puisqu'il existe un vide juridique qui prévaut entre l'adoption et la promulgation des lois sur la décentralisation d'une part et la mise en place des textes d'application d'autre part. « *Ce vide laisse le choix aux autorités départementales de gérer sans base, autrement dit dans le suspens* »<sup>30</sup>. Le vide occasionné par le législateur et le

<sup>30</sup> Circulaire n°008/MID/CAB du 07 Janvier 2014

constituant est au bénéfice du gouvernement central, car cela permet à ce dernier de renforcer ses capacités en matière de tutelle. Toutes les lois sur la décentralisation ne disposent d'aucun texte d'application ; ce qui fait perdre aux fameuses lois toute effectivité. Par ailleurs, un autre vide juridique de taille est né du fait que le code des marchés publics soumet la tutelle des collectivités locales au Président de la République ou au Ministre en charge des collectivités locales, alors que les lois sur la décentralisation déclarent que la tutelle des collectivités locales est assurée par le préfet.

Celui-ci exerce un contrôle a posteriori sous réserve des actes soumis à son approbation au préalable, notamment le budget, les emprunts, les marchés et les contrats publics locaux. A cela s'ajoutent les conventions relatives aux concessions et à l'affermage, y compris les services locaux à caractère industriel et commercial. Tous ceux-ci doivent être transmis au représentant de l'Etat dans les dix jours qui suivent leur signature<sup>31</sup>.

Aujourd'hui, les collectivités locales crouissent sous le poids de leurs charges diverses. Pas plus que l'Etat n'est en mesure de créer un système de santé fiable en exemple, le département ou la commune ne peuvent actuellement y pourvoir. Mais dans la mesure où les textes confient cette charge aux élus locaux, la responsabilité politique fait défaut dans l'organisation de tous les domaines transférés<sup>32</sup> : les carences antérieures de l'Etat deviennent désormais les carences actuelles des collectivités locales. Plus qu'au transfert de compétences, les lois décentralisatrices procèdent à un transfert de charges et de responsabilités. Cela met certes l'Etat à l'abri des récriminations du citoyen mécontent des services publics ; mais crée des attentes chez le citoyen local, vis-à-vis du maire ou du président du conseil départemental. Le non satisfaction des besoins des populations communales ou locales pousse celles-ci à se tourner vers le préfet, dont le rôle est alors de veiller à la légalité des actes locaux. Dans ce jeu, ce dernier apparait comme un poids inerte, un obstacle aux projets locaux. Et c'est alors de nouveau l'Etat qui est mis en cause.

La rigidité du régime actuel de la tutelle constitue un aspect négatif pour l'autonomie des collectivités locales et ne cadre pas avec l'esprit de la libre administration et de l'autonomie financière consacrées par les textes. Il suffit de regarder les choses de près pour s'apercevoir que

<sup>31</sup> Loi n°8-2003 du 6 février 2003 portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales, art 3 al 1 ; 5è tiret.

<sup>32</sup> MOUDOU DOU(P) MARKUS(J.P), *Droit des institutions administratives congolaise, op.cit*, p.217.

le pouvoir exécutif dispose d'une gamme très large des moyens propres pour redresser un fonctionnement défectueux des collectivités locales. L'un de ces moyens est la responsabilité juridico-administrative qui est aujourd'hui limitée. Ce qui a engendré des conséquences au détriment d'une responsabilité politique. Tout cet imbroglio juridique ne sait qu'apporter un handicap au fonctionnement des collectivités locales et à la bonne marche de la décentralisation.

L'article 209 de la Constitution du 25 octobre 2015, alinéa 3, dispose que « *toute imputation des dépenses de souveraineté de l'Etat sur les budgets des collectivités locales est interdite* ». Dans cette disposition, le constituant veut enfreindre aux vices des autorités centrales, qui ne doivent pas s'immiscer dans les affaires de la collectivité et laisser travailler librement les autorités locales qui ont le droit de jouir de leur liberté d'exercice.

La décentralisation et l'interventionnisme qui est son appui au développement rencontre plusieurs limites d'ordre politique, administratif, juridique et social. Il en est de même des droits de contrôle que la loi confère aux représentants de l'État. L'article 13 du texte précité énumère les matières qui ne peuvent être transférées aux collectivités locales décentralisées : la défense, les affaires étrangères, la justice, la monnaie, les matières premières stratégiques et l'enseignement supérieur.

La mise en œuvre des règles et principes de l'interventionnisme local prévus par le législateur a révélé deux phénomènes majeurs : d'une part la présidentialisation du pouvoir local et d'autre part le non-respect fréquent de la règle de droit.

Les limites d'intervention des collectivités locales constituent un frein à la satisfaction des besoins fondamentaux de la population locale. En effet, l'Etat tout en accordant des avantages aux collectivités locales limite leurs domaines. En réalité sous la législation de 1994, l'Etat conservait encore les compétences dans les domaines transférés. L'Etat se fondait sur l'article 27 qui prévoyait à son article 3 que : « *l'attribution de principes de tout un domaine d'activités à des collectivités locales n'exclut pas pour l'Etat le pouvoir d'édicter les prescriptions générales ou particulières que celles-ci doivent observer* ». Par ailleurs, le législateur en prévoyant dans le texte fixant les orientations fondamentales de la décentralisation que les domaines de transferts de compétences sont déterminés par la loi, le législateur congolais avait par le même texte renforcer les limites de l'intervention des collectivités locales. Ainsi, la loi limite le domaine d'action des collectivités locale et restreint également le champ de fonctionnement de celle-ci. C'est ainsi que les

collectivités locales ont vu leur pouvoir politique être annulé ; le tout permettant à l'Etat de renforcer ses capacités de tutelles.

En effet, les prescriptions particulières ou générales édictées par l'Etat lui permettrait de réduire la marge de manœuvre des collectivités locales d'autant plus que lui seul est pourvoyeur des dotations allouées aux collectivités locales. C'est dans cette logique que le professeur René CHAPUS pense que le vrai animateur de la décentralisation n'est que le préfet qui représente l'Etat, car pour lui, la décentralisation est dite territoriale, parce que justement elle s'inscrit sur et dans le territoire de l'Etat, il soutient son amendement en démontrant que la décentralisation est d'abord et avant tout une stratégie étatique. La reconnaissance au côté de l'Etat du pluralisme économique (rapport d'altérité), les placent comme des petit Etats en miniature (rapport d'intégration) et le préfet devient comme un chef d'Etat local.

## 2- La mainmise de l'Etat sur les affaires locales

La loi déclare que « *l'attribution de tout un domaine d'activités à des collectivités locales n'exclut pas, pour l'Etat, le pouvoir d'édicter des prescriptions générales ou particulières que les collectivités locales doivent observer* »<sup>33</sup>. Paradoxalement, la loi sur la décentralisation proclame le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées. Mais, la décentralisation n'a jamais été synonyme de liberté totale pour les collectivités locales. Celles-ci sont soumises à « *un contrôle qui est exercé dans un Etat unitaire comme le Congo par les autorités Etatiques tel que le précise la loi* »<sup>34</sup>. Le préfet, représentant l'Etat et chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. Le contrôle prévu par la loi sur la décentralisation est une manière d'assurer la prééminence des intérêts nationaux sur les intérêts locaux et faire prévaloir l'unité de l'ordre juridique congolais sur l'ensemble du territoire, où la loi doit être appliquée de façon générale.

Mais l'exemple le plus frappant démontrant le compromis du principe de libre administration des collectivités territoriales par l'Etat est celui de l'exploitation des bois et des minerais de NDZOUONO dans le district de Kellé dans le Département de la Cuvette Ouest. Dans cette localité, la Société Congo Wood des Malaisiens ayant pourtant signé un contrat d'exploitation des

<sup>33</sup>Loi n°9-2003 du 6 février 2003 fixant les orientations fondamentale de la décentralisation, art 16.

<sup>34</sup>Loi n° 08-2003 du 06 Février 2003 portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités décentralisées de la République du Congo article 2.

bois et ressources minières avec l'Etat Congolais n'a jamais été contrôlée ni suivie par les autorités compétentes départementales. Les raisons évoquées par le directeur de ladite société se résument en ce qu'une autorisation signée par la portion centrale vaut droit sur les autorités locales. C'est de la pire usurpation des pouvoirs centraux sur les pouvoirs du département. En d'autres termes, un contrat signé entre les sociétés et le gouvernement central dans un département donné pour exploitation, les autorités locales n'ont pas le pouvoir de contrôle sur les entreprises exploitantes.

Les autorités locales de la Cuvette-Ouest ne connaissent pas le nombre exact des grumiers transportant le bois vers le Gabon ; ni le nombre des tonnes d'Or et matières connexes qui sortent du sous-sol départemental. Selon les autorités départementales, ces sociétés ne payent aucune taxe. Alors que de leurs productions, le département devrait percevoir des dividendes.

Eu égard à ce qui précède, il importe pour le rayonnement de la décentralisation au Congo que l'Etat n'interfère pas dans la gestion des collectivités locales. Le transfert de compétences étant de principe. On relève aussi par exemple des situations où des actions ont été menées par le gouvernement pour le compte du département sans que les autorités compétentes des collectivités n'en soient informées. Et même dans les cas où elles sont informées, leur volonté n'est généralement pas prise en compte, le gouvernement décidant parfois contre leur gré. Lorsque, le conseil adopte son budget avec des projets de l'année en cours, le rapport est expédié au ministère de l'intérieur pour approbation. Les détails et l'importance des projets sont analysés et comparés avec la ligne décrite par le contrat de plan « Etat Département ». Si la logique voulue par le contrat de plan n'est pas respectée par le conseil départemental, « *certaines projets peuvent subir des observations et des modifications* »<sup>35</sup>. Comme le pense Yves Crozet. Lorsque la dotation globale d'investissement est envoyée au niveau des départements, elle est déjà alignée par chapitres. Voilà pourquoi les conseils départementaux ne peuvent réaliser un projet indépendamment de leur volonté. Il est même arrivé que deux entrepreneurs se retrouvent dans un même chantier de construction, l'un représentant le ministère et l'autre pour le compte du conseil sans qu'ils le sachent par manque de coordination.

## **II- LES LIMITES FONCTIONNELLES**

---

<sup>35</sup> Crozet (Y), *Finances publiques et partage de l'équité, op.cit.*, .18.

Les obstacles rencontrés par les collectivités locales sont multiples. Il y a des obstacles institutionnels, relevant de l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales, financiers et humains. Mais également à cause du manque des cadres adéquats pour la conception de la bonne marche du processus de développement local.

Page | 321

Les conseils souffrent d'un manque criard des matériels subséquents, du manque de textes d'application, de l'inadéquation et de l'incomplétude des textes sur la décentralisation ; occasionnant nécessairement une incompréhension entre la préfecture représentant la tutelle et le conseil. A cela s'ajoutent les obstacles internes : d'une part l'autoritarisme, le populisme et la concussion des membres du bureau exécutif, et d'autre part le trafic d'influence et la corruption qui engorgent le reste du plenum. D'autres pesanteurs sont d'ordre sociologique et administratif. Le tout constitue les difficultés que rencontrent les conseils et qui influent sur le bon fonctionnement du mécanisme du développement local. A cela, pourrions-nous étudier les pesanteurs administratives (A) et les aspects oubliés de la décentralisation (B).

#### **A- Les pesanteurs administratives**

L'administration territoriale déconcentrée constitue le « *pilier sur lequel tient l'administration centrale* »<sup>36</sup>. La loi n°3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale et le décret n°2003-20 du 6 février 2003 portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales décrivent avec élégance l'importance de l'administration territoriale dans le développement d'un Etat. Dans ce paragraphe nous éluciderons la mauvaise gouvernance des élus locaux (1) et le manque de ressources propres aux collectivités locales (2).

##### **1- La mauvaise gouvernance des dirigeants locaux**

Il est aisé de reconnaître aujourd'hui dans les institutions administratives congolaises les défauts qui caractérisaient l'administration de l'époque de l'indépendance congolaise, comme le disait le professeur placide MOUDOUDOU, que sont : l'autoritarisme, l'introversion, les difficultés de communication, le secret exacerbé, la recherche de prestige, les « *rivalités entre service* »<sup>37</sup> etc. Ces comportements, que la France a réussi depuis à éradiquer en grande partie de son administration, sont toujours pratiqués dans l'administration congolaise. Ce qui crée des dysfonctionnements empêchant la réalisation des missions prévues par les textes, celles de relever les défis du développement local

<sup>36</sup> MOUDOUDOU (P), *Droit des institutions administratives congolaises*, op.cit.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.29.



La première distorsion est due à l'autoritarisme des gestionnaires des collectivités locales à l'égard de leur collaborateur dans la gestion des conseils. D'où de graves contradictions peuvent justifier un dysfonctionnement qui ne dit son nom. Les secrétaires généraux des conseils nommés par le gouvernement sont utilisés par les Présidents comme des simples figurants. Bien que les attributions des uns et des autres soient assignées par des textes.

Page | 322

Par ailleurs, l'exemple le plus frappant est celui de la cuvette-ouest, où certaines personnalités ayant servi dans le département au moment de l'implantation des sociétés d'exploitation de bois et des mines continuent à tirer des dessous de table de la part des gérants de ces sociétés ; d'autres, plus nombreux encore en fonction perçoivent des « pots de vin ». Tout cela est orchestré à la fois par des députés, sénateurs et autres cadres ressortissants de ce département. Chacun des complices cités percevant sa quote-part chaque fin du mois, au détriment de la collectivité locale et de ses populations qui n'aspirent pourtant qu'au bien-être comme partout ailleurs.

De même, il est arrivé une fois que les conseils départementaux ont décaissés des grosses sommes d'argent pour subventionner les agriculteurs des départements afin de maximiser le taux de production et de rentabilité agricoles locales. Le projet consistait à déceler les meilleurs agriculteurs de chaque district afin de les aider à produire plus. Ce projet pourtant salutaire, avait été tenu en échec par la mauvaise manière de servir de certains conseillers qui avaient tout fait pour saper les points focaux créés par eux-mêmes. Sur le terrain, certains conseillers avaient créé des coopératives fictives, d'autres n'ont eu qu'à insérer les noms de leurs parents dans le but exclusif de pouvoir mettre la main illicitement sur ces enveloppes.

On ajoute à cette mauvaise façon de gérer la collectivité des comportements récurrents que l'on qualifierait d'anti-peuple. En effet, chaque fois que le conseil lance des appels d'offres, certains conseillers départementaux se muent instantanément en opérateurs économiques. C'est ainsi qu'ils ont plusieurs fois bénéficié des marchés que le conseil leur a attribué par un mécanisme de passation de marché de gré à gré. Ce qui n'est pas mauvais en soi. Mais, ce qui est blâmable et même condamnable est le fait que ces derniers, non seulement s'improvisent opérateurs économiques, mais surtout se volatilisent à peine qu'ils ont commencé les travaux ; laissant ainsi leurs chantiers comme de véritables éléphants blancs. Ceux qui ont voulu dénoncer ces détournements des deniers publics ont été soit sommés de se taire, pour ceux qui travaillent dans

les départements; soit mis en prison et sortis de là sans aucun procès. Le bureau exécutif du conseil qui attribue ces marchés ne dit mot, donc consent.

## **2- Le manque de ressources propres**

En focalisant l'attention sur la problématique du financement de la décentralisation territoriale, on observe aujourd'hui que les principales sources de financement des communes et départements sont constituées du produit de la fiscalité locale et du transfert par l'Etat de certaines ressources par le biais des dotations. Ainsi, les budgets locaux sont modiques au regard des besoins énormes à satisfaire. Bien que fortement alourdis par des charges de fonctionnement qui ne leur permettent pas un quelconque investissement, les recettes budgétaires des collectivités locales restent encore, dans une grande partie constituées des subventions du gouvernement. Cette situation fait naître des questions sur l'écart entre la hauteur du discours sur l'autonomie des collectivités locales, les enjeux de la décentralisation et la réalité concrète sur le terrain. La question majeure qui se pose est celle de savoir quels sont les mécanismes de financement des collectivités locales ? Quels sont les différents transferts de ressources que l'Etat peut opérer au bénéfice des collectivités, par rapport aux compétences transférées ? Quelles sont les sources de financements des collectivités locales ? Quelle est la contribution de la fiscalité locale au financement de leur projet ? Peut-on améliorer la contribution de cette fiscalité locale ? Il s'agit, à travers cet ensemble de questions, d'inventorier les diverses sources de financement des collectivités locales, de relever les différents déséquilibres au regard de la marginalisation économique de certaines d'elles et de proposer un système de redistribution de ressources capables de combler les déséquilibres constatés. La politique actuelle de financement des collectivités n'est pas efficace ; car elle s'appuie sur l'aide de l'Etat et des ressources fiscales difficilement recouvrables dans certains départements et communes du fait de leur marginalisation économique. Il y a aussi la mauvaise répartition des ressources issues des transferts de l'Etat et la faible rentabilité des ressources locales propres. Ce qui a pour conséquence la création des déséquilibres entre différentes collectivités locales, bien qu'au Congo, en dehors des communes à statut particulier, tous les autres départements bénéficient de façon équitable du même montant en ce qui concerne les subventions de l'Etat. Aucun département aujourd'hui au Congo ne peut survivre et subsister par ses propres moyens, tant en fonctionnement qu'en investissement. Certains hommes politiques congolais ont toujours tendance à s'immiscer dans le domaine économique des collectivités locales. Il se pose le manque d'harmonisation entre les agents des

conseils départementaux et ceux des services déconcentrés de l'Etat dans le recouvrement des taxes.

Chaque contrôle fait naître une taxe en plus, qui ruine les citoyens et tue les affaires dans les départements. Les plaintes des commerçants et autres ne laissent pas présager un bon climat des affaires dans les départements. Si rien n'est mis en œuvre pour arrêter ce qui ressemble déjà à un délit d'initié, le recouvrement des recettes sera impossible.

Ensuite, on constate que le manque de formation pour les uns et d'information pour les autres reste un problème à régler. D'une part les agents du recouvrement recrutés dans les districts n'ont pas la maîtrise de leurs tâches ; d'autre part, le paysan n'est pas informé de la taxe à payer ni même du bien-fondé de celle-ci.

L'autre difficulté qui fait naître l'entorse entre le conseil et les administrations déconcentrées réside dans la mesure où les directions départementales après leurs collectes et recouvrements auprès des contribuables, reversent tout au trésor public sans tenir compte des dividendes des conseils.

### **B- Les aspects oubliés de la décentralisation**

Tout transfert de « *compétence nécessite un transfert de moyens permettant l'exercice de cette compétence* »<sup>38</sup>. En effet nous étudierons les conséquences du non application de la loi sur la fonction publique territoriale (1) et ensuite nous verrons les acquis inexploités de la coopération décentralisée (2).

#### **1- La fonction publique territoriale**

Le dernier volet des réformes intervenues dans la continuité de la loi française du 2 mars 1982 a été la fixation par l'Etat du statut des agents des collectivités territoriales ; ce que l'on appelle la fonction publique territoriale, par la loi du 26 janvier 1983 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ce dernier texte a été modifié par la loi n° 209-07 du 17 février 2007 « relative à la fonction publique territoriale ».

Au Congo, la « *loi n° 021-89 du 14 novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique comportait déjà dans son champ d'application les agents des collectivités locales* »<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Art 3 ; 4 ; 5 ; 6-10, de la loi n°10-2003 du 6 Février 2003, recueil des textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation. P.43.

<sup>39</sup> Loi n° 021-89 du 14 novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique, article 2.

Plusieurs dispositions de cette loi fixaient d'ailleurs les modalités de recrutement et de gestion de ces personnels.<sup>40</sup> Cette même disposition a été reprise par la loi n°68-222 du 16 août 2022 portant statut général de la fonction publique.

Avec le nouveau mouvement de décentralisation engagé en 2003, la loi n°10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales fixe, en son article 8, les modalités de transfert du personnel des services transférés aux collectivités locales en disposant que « *Le personnel des services transférés conserve son statut et sa fonction. C'est ainsi que le transfert du personnel des services transférés doit concourir à la mise en place de la fonction publique territoriale* »<sup>43</sup>. La loi n°05-2005 du 25 mai 2005 portant statut de la fonction publique territoriale, quant à elle, est la base sur laquelle s'appuient les collectivités locales pour avoir leurs propres agents locaux.

Cette loi confère la qualité de fonctionnaires territoriaux à l'ensemble des agents des collectivités locales et ceux des établissements publics nommés dans un emploi permanent et titularisés dans la hiérarchie administrative. Celle-ci n'est malheureusement pas encore d'application effective. Les fonctionnaires territoriaux sont, comme ceux de l'Etat, répartis entre trois catégories I, II, III, selon le niveau de leur emploi<sup>41</sup> et regroupés en corps, en fonction de la nature de leur activité. Ils sont recrutés par des concours organisés, selon la catégorie, au plan national (catégorie I), régional (II), ou départemental (III). Leurs carrières, avancements, positions diverses, et la discipline sont régis par des règles analogues à celles qui s'appliquent aux fonctionnaires de l'Etat. Ces agents bénéficient des mêmes garanties. Cette quasi-identité des statuts permet le passage d'une catégorie à l'autre. Entre la fonction publique locale et la fonction publique d'Etat, la loi organise une certaine perméabilité.

Une fois recruté, le fonctionnaire relève de l'autorité hiérarchique du chef de l'exécutif local. Un conseil supérieur de la fonction publique territoriale, composé pour moitié de représentants syndicaux des fonctionnaires territoriaux, et pour moitié de représentants des collectivités, est chargé d'étudier, à titre consultatif, l'application du statut et ses modifications éventuelles. Il joue dans certains cas, notamment en matière disciplinaire, le rôle d'instance de recours.

<sup>40</sup>Loi n° 021-89 du 14 novembre 1989 portant refonte du statut général de la fonction publique, articles 7, 8, 9 13, 20, 67, 81, 82, 83, 84, 87, 179, 197

<sup>41</sup> Loi n°5-2005 du 25 mai 2005, portant statut des fonctionnaires locaux, articles 30 et 34.

## 2- La coopération décentralisée : un slogan fictif

Le but de la décentralisation est de parvenir à ce que les collectivités deviennent des départements commerçants, en créant des services, en produisant et en vendant. Ainsi, la coopération décentralisée avait été programmée pour faciliter le développement local. En effet, elle doit être perçue comme le prolongement du processus de la décentralisation, car, l'article 78 de la loi n° 07/2003 du 06 Février 2003, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales, dispose que : « *les collectivités locales peuvent signer des accords de partenariat avec les associations et les organisations non gouvernementales* ». Cette loi continue en expliquant que les départements limitrophes peuvent également nouer des accords d'intérêt commun. Elles peuvent avec l'autorisation de l'Etat, organiser des contacts réguliers et passer des conventions avec des collectivités étrangères. Ainsi on se pose la question de la légitimité de ces accords, du moment où le domaine des relations étrangères est réservé au gouvernement. Un vide juridique prévaut en la matière, aussi que l'expérience reste encore balbutiante. Dans le domaine de la coopération décentralisée, on note une latitude des autorités à encourager les relations transfrontalières. Le législateur congolais ne devait que réorganiser cette prédisposition en exploitant les relations entre les peuples transfrontaliers.

En effet, l'Etat peut-il accepter de perdre une partie de ces prérogatives internationales ? La peur du gouvernement sans pourtant avoir tort est celui d'assister à un développement rapide d'une collectivité par des aides extérieures au risque de créer une cessation ou une révolte. Alors que la coopération entre les peuples frontaliers facilitera les échanges entre population pour le développement des deux collectivités frontalières, sinon qu'elle peuvent développer des marchés forains ou de compagnie à tour de rôle entre les Etats frontaliers. Les échanges de culture et de marchandise, ainsi que la libre circulation des personnes et des biens.

Le domaine tel que la défense et la sécurité, quel que soit la bonne volonté d'un Etat, ne peut faire l'objet d'une concession, de même qu'aucune communauté locale ne peut nouer des accords diplomatiques avec une nation tierce. Mais, il faut noter que dans ce dernier domaine, cette prohibition n'est valable que dans la partie politique et non dans le domaine économique. « *La loi autorise les relations interdépartementales entre d'une part les collectivités d'une même nation, et d'autre part, les collectivités des nations différentes dans le domaine économique et social* »<sup>42</sup>. C'est-à-dire que les collectivités locales peuvent s'associer ou conclure entre elles des

<sup>42</sup> Loi n°7-2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales, art 76.

conventions pour l'exercice de leurs compétences ; créer des organismes publics de coopération dans les formes et les conditions prévues par la loi ; s'engager à mettre à la disposition d'une autre collectivité leurs services et leurs moyens afin de faciliter à celle-ci l'exercice de ses compétences.

Par ailleurs, « *elles peuvent nouer des accords réguliers avec les collectivités étrangères ou avec tout organisme international de développement, à condition que les accords signés soient approuvés par le gouvernement* »<sup>43</sup>. Mais en tout état de cause, la justice doit rester la même sur toute l'étendue du territoire ; la monnaie reste du ressort de l'Etat qui a seul le droit de la battre. La Constitution de la République déclare que le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat. C'est pourquoi l'article 13 de la loi portant transfert de compétences aux collectivités locales a réitéré dans le même sens en disposant que les matières premières stratégiques contenues dans le sous-sol d'un département ne sont pas sous la tutelle de ce département. L'enseignement supérieur y compris. Les postes et télécommunications également font partie des domaines limités que les communautés locales ne peuvent franchir. La même loi va plus loin en précisant qu'il en est ainsi « *pour tout autre domaine qui fonde le caractère unitaire de l'Etat* »<sup>44</sup>. En somme, trente compétences seulement ont été transférées aux collectivités locales au Congo. Le législateur est allé jusqu'à verrouiller en « *disposant que les matières autres que celles qui sont transférées aux collectivités locales sont du domaine de l'Etat* ».<sup>45</sup>

### Conclusion

Au terme de cette étude, on retient que la décentralisation au Congo, s'est révélée tout simplement illusoire puisqu'elle n'a pu entraîner le transfert effectif des compétences, des ressources de l'Etat aux collectivités locales, la mise en place de la fonction publique territoriale et la pratique efficace de la coopération décentralisée. Ainsi, de manière générale, les textes qui régissent les collectivités locales au Congo comportent des cadres réglementaires parfois imprécis, vagues et contradictoires, avec des relations confuses entre les collectivités locales et les Ministères. Ces textes continuent à appuyer l'emprise de l'administration centrale sur les affaires locales et à relativiser l'allocation des ressources aux collectivités locales. Ils placent les collectivités locales dans une subordination à l'administration centrale quant à la prise des

<sup>43</sup> Loi n°7-2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales, art 79.

<sup>44</sup> Loi n°10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales, art13 al 9.

<sup>45</sup> Loi n°10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales article 16 al 2.



décisions. Ce faisant, ces dernières sont obligées de garder des relations verticales avec les Ministères et les départements sectoriels.

Toutefois, même là où les textes de lois sont précis quant aux compétences transférées aux collectivités locales, le gouvernement s'accroche toujours à l'exercice de ces mêmes compétences. Il s'ensuit entre autres que les collectivités locales du Congo ne sont pas encore pleinement impliquées dans la fourniture des infrastructures et des services publics. Pour que les collectivités locales répondent de leur véritable définition, un toilettage des textes, des comportements et des méthodes dans la gestion des nombreuses ressources humaines et naturelles dont elles regorgent s'avèrent nécessaire.



**Etude de l'échec des interventions des ONGs à Ménaka (Mali)***Study of the failure of NGO interventions in Ménaka (Mali)***Alpha Yaya Dembele**

Docteur en droit écologique international et développement durable, enseignant vacataire de  
l'Université des sciences sociales et de gestion de Bamako (USSGB)  
dembelealpha09@gmail.com

**Yousseuf Z COULIBALY,**

Docteur en droit public Maitre-assistant de l'Université des sciences juridiques et politique de  
Bamako (USJPB) ycoulibaly@yahoo.fr

**Alou Coulibaly,**

Docteur en droit privé, enseignant vacataire de l'Université des sciences juridiques et politique  
de Bamako(USJPB)

[aloucoulibaly53@gmail.com](mailto:aloucoulibaly53@gmail.com)**Résumé :**

*Multitudes d'ONGs intervinrent au Mali depuis la grande sécheresse de 1973. Mais la région de Ménaka est l'une des régions du Mali qui bénéficie plus l'aide des ONGs. Les résultats et l'impact de l'intervention des ONGs ne sont pas visibles sur le développement régional de Ménaka et la population reste toujours vulnérable. Notre recherche a pour but d'étudier l'échec des interventions des ONGs à Ménaka.*

*Dans le souci de bien comprendre les raisons des échecs, nous avons adopté l'approche mixte : quantitative et qualitative. Nous avons pris comme cible la population. Nous avons adressé le questionnaire à 50 ménages et 12 entretiens semi-structurés ont été adressés aux personnes ressources. Les résultats de l'étude nous montrent que 93% des populations ne sont pas consultées par les ONGs à la phase de la conception des projets. Le genre masculin n'est pas égal au genre féminin dans cette région. La mairie prend la place des ONGs et occupe une place de 63 % dans le ciblage. Et 95% des enquêtés confirment qu'ils ne sont pas au courant du démarrage des activités. D'une vision globale, la population apprécie l'intervention des ONGs.*

*La région de Ménaka reste toujours une zone de projets dont l'un des facteurs d'échec est l'insécurité grandissante dans la zone.*

**Mots clés :** échecs projet, ONGs intervention, population suivi évaluation, résultats satisfaction et impact.

**Abstract:**

*Multitudes of NGOs have intervened in Mali since the great drought of 1973. But the Ménaka region is one of the regions of Mali that benefits most from the help of NGOs. The results and impact of the intervention of NGOs are not visible on the regional development of Ménaka and the population still remains vulnerable. Our research aim to study the failure of NGO interventions in Ménaka. In order to fully understand the reasons for the failures, we have adopted a mixed approach: quantitative and qualitative. We send the questionnaire to 50 households and 12 semi-structured interviews were sent to resource persons. The results of the study show us that 93 % of the populations are not consulted by the NGOs during the design phase of the projects. The male gender is not equal to the female gender in this region. The town hall takes the place of NGOs and occupies a place of 63% in targeting. And 93% of surveys confirm that they are not aware of the start of activities. From a global perspective, the population appreciates the intervention of NGOs. The Ménaka region is still a project area, one of the failure factors of which is the growing insecurity in the area.*

**Keywords:** failure project, NGOs intervention, population monitoring and evaluation, results satisfaction and impact.

### **Introduction**

Le Mali reste toujours l'un des pays le plus pauvre de l'Afrique de l'ouest mais bénéficie d'une multitude de projets et reste toujours dans la même grille du sous-développement.

En faisant une analyse historique, nous pouvons dire que la sécheresse de 1973 est considérée comme l'une des causes principales de l'arrivée des ONGs au Mali. En 1984 une multitude d'actions d'urgence se sont développées à cause d'une autre sécheresse : distributions de médicaments, de tentes, aides alimentaires, opérations de viandes séchées, puits, forages etc....D'autre part la crise de 1996, 2006, 2012 ont poussé maintes ONGs, institutions à financer des projets ou programmes au Mali. A cet effet, la région de Ménaka ne restera pas en dehors de l'intervention des ONG. Cette ville Ménaka est devenue officiellement une région<sup>1</sup> à travers l'entrée en vigueur d'une loi le 20 janvier 2016 annonçant sa régionalisation. Cette région de Ménaka dont la population compte environ 104100 habitants<sup>2</sup>, émerge beaucoup de projets dont la plupart n'atteignent pas les résultats attendus. C'est pourquoi notre contribution à travers cet article étudie de l'échec des interventions des ONGs à Ménaka et d'en proposer des solutions pour une meilleure exécution des futurs projets.

Avant de présenter le milieu d'étude, nous souhaiterions évoquer en premier lieu l'origine du mot « Ménaka ».Après les guerres de succession au trône de Tadamakat au XVII<sup>e</sup> siècle, le groupe dissident qui fut battu et pourchasser dans sa fuite est arrivé aux abords du Zgaret au niveau de l'actuel Ménaka.

La région de Ménaka a été créée après l'adoption par l'assemblée nationale du projet de loi adopté le 14 décembre 2011. Cette loi est entrée en vigueur le 20 janvier 2016 avec une déclaration officielle du gouvernement<sup>3</sup>. Elle est limitée au nord par la région de Kidal, au sud par la république du Niger, à l'est par la république de l'Algérie et du Niger. A l'ouest par le cercle d'Ansongo.

Depuis plus de 8 ans cette nouvelle région (Ménaka) est devenue une collectivité décentralisée du niveau intermédiaire de mise en cohésion entre région et la commune. Elle regroupe 3 cercles et ses communes : le cercle d'anderamboukane dont les communes sont : anderamboukanecentral et Azawak. Le cercle d'Inekar, commune d'Inekar central et Ilamawane.

<sup>1</sup> Communiqué du conseil des Ministres du mercredi 14 décembre 2011

<sup>2</sup> RAVEC 2010

<sup>3</sup> [www.oraweb.info/regionalisation:deux nouvelles régions ont été créés au Mali](http://www.oraweb.info/regionalisation:deux-nouvelles-regions-ont-ete-crees-au-mali)

Enfin le cercle de Tidermène et ses trois communes Tidermène central, Alata (sahen) et Tedjarerte. La population est estimée à plus de 104100 habitants<sup>4</sup>.

La région de Ménaka est bordée à l'ouest par des plaines, au nord-est par des vallées de l'Intafoudé et Isgaret Assakaray. Le relief est constitué par des dunes de sables, plaines, vallées, et quelques collines. Elle a un climat de type sahélo-saharien avec une saison pluvieuse (juin-septembre), une saison froide (octobre-février) et une saison sèche (mars-mai).

L'agriculture, l'élevage, la pêche et le commerce sont pratiqués dans la région. Il existe 09 sites touristiques non exploités.

Est-ce que l'intervention des ONGs a réglé le problème des projets ?

A la lumière de toutes ces interrogations nous tenterons d'élucider le lecteur autour des deux partis suivant : les Matériaux et Méthodologie en (I) et la présentation des résultats du terrain en (II).

## **I - MATERIAUX ET METHODOLOGIE**

Pour mener à bien cette étude, nous avons procédé à une revue documentaire (enquête quantitative et qualitative) en (A) et L'Echantillonnage des outils de recherche en (B)

### **A- Revue documentaire**

Pour mieux comprendre et bien cerner le sujet d'étude nous avons procédé à la consultation des ouvrages au centre Djoliba et des documents en lien avec le sujet ont été consultés sur internet. Dans cette partie, nous verrons en (1) Enquête quantitative et Enquête qualitative en (2).

#### **1- Enquête quantitative**

Elle consiste à poser à un ensemble de répondants, le plus souvent représentatifs d'une population, une série de questions relatives à leur situation sociale, professionnelle ou familiale, à leurs opinions, à leur attitude à l'égard d'options ou d'enjeux humains et sociaux. Et obéit à un ensemble de règles précises de préparation, construction<sup>5</sup>.

#### **2- Enquête qualitative**

La démarche qualitative s'effectue par étapes parallèles et circulaires. Elle est synonyme de description simple ou analyse des questions ouvertes. Le chercheur a un rôle délicat. Toute

<sup>4</sup> Source : Ravec 2010

<sup>5</sup> Rapport Omar Aktouf, 2006

analyse qualitative repose sur des données riches sinon on ne peut pas correctement interpréter le sens d'une observation<sup>6</sup>. Les données qualitatives sont en règle générale générées par le chercheur.

## **B- L'Echantillonnage des outils de recherche**

Seront exclusivement étudiier l'échantillonnage en (1) et les outils de recherche en (2).

Page | 333

### **1- L'Echantillonnage**

Pour la recherche sur notre sujet d'étude, nous avons choisi l'échantillonnage aléatoire stratifié (qui consiste à diviser en strates, chaque quartier de la commune est une strate en prélevant au hasard un échantillon) En ce qui concerne l'échantillonnage, nous avons choisi de façon aléatoire 50 personnes pour l'enquête avec le questionnaire et 12 personnes pour l'entretien réparties comme suite : 1 chef de village et 2 conseillers, 3 associations de jeunes, 03 commerçants et 03 enseignants.. Au total nous avons réalisé 62échantillons<sup>7</sup>.

L'utilisation de cette méthode nous aidera à aller au fond du problème qui est d'étudier l'échec des interventions des ONGs à Ménaka.

### **2- Les Outils de recherche**

Pour mieux appréhender ce problème qui est la difficulté d'exécution des projets, la méthode utilisée est l'exploitation de l'enquête auprès des populations. Comme le titre de l'article nous indique, étude de l'échec des interventions des ONGs à Ménaka. Seroit d'analyser les causes, les facteurs d'échecs à travers la population et non les structures étatiques, les ONG sur place. Notre étude a pour cible : populations locales

Les données recueillies sur le terrain à l'aide du questionnaire<sup>8</sup> et l'entretien semi-structuré<sup>9</sup> nous ont permis d'analyser, synthétiser et cerner les difficultés de mise en œuvre des projets dans la région de Ménaka.

## **II - PRESENTATION DES RESULTATS DE TERRAIN**

Dans cette partie, l'analyse portera sur l'analyse des données Conception des projets et Perception des bénéficiaires sur la réalisation des projets en (A) et les effets positifs des projets sur le développement local et Rôles des autorités locales dans la réussite des projets en (B).

<sup>6</sup> Rapport Daniel K. Schneider, 2007.

<sup>7</sup> Un échantillon est un ensemble d'individus représentatifs d'une population

<sup>8</sup> C'est pour recueillir des données quantitatives qui nous permettrons d'élaborer les tableaux , graphiques etc. C'est un document qui contient une série de questions nous permettant d'avoir des informations relatives à notre thème.

<sup>9</sup> Dans le cadre de cet entretien l'enquêteur se munit d'un guide d'entretien qui contient les grands thèmes du sujet de recherche ( il faut aborder les thèmes un à un)



## **A- Conception des projets et perception des bénéficiaires sur la réalisation des projets :**

Sera étudier la Conception des projets (1) et perception des bénéficiaires sur la réalisation des projets (2).

Page | 334

### **1- Conception des projets :**

La communauté étant le bénéficiaire des projets, elle doit être impliquée en principe à l'identification de tous projets. Leur savoir local est un atout incontournable dans la conception et la gestion technique du projet. Tout bon évaluateur ou chercheur voudrait recueillir des informations viables passe inévitablement par les populations locales bénéficiaires directs projets.

Les révélations de ces populations méritent une analyse approfondie pour appréhender les défis, les contraintes et tous les problèmes auxquels les projets sont confrontés.

C'est ainsi le questionnaire adressé à cette localité a été fait en différentes rubriques dans le but de cerner les projets depuis les phases de la conception, la mise en œuvre et ainsi l'étape de suivi évaluation.

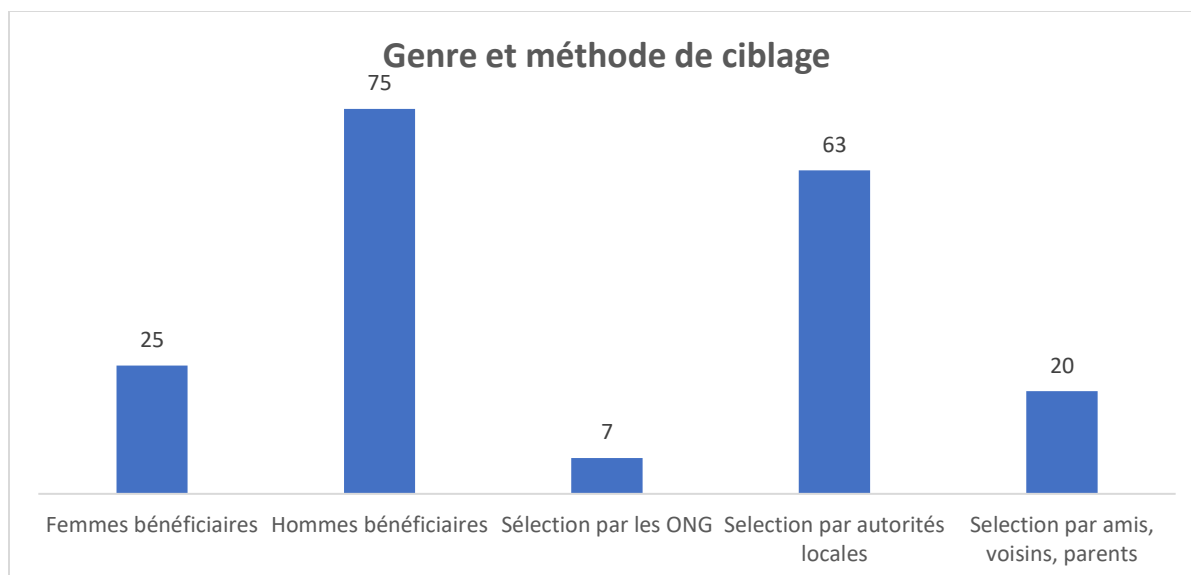
La région de Ménaka, est une région où l'insécurité reste toujours la préoccupation majeure de l'Etat et des grandes institutions internationales.

L'identification étant la première étape de montage de tout projet n'est pas appliquée à Ménaka. Il ressort que les problèmes identifiés ne constituent pas ceux des habitants.

Aucun bénéficiaire n'a été consulté par la situation de problème que le projet est censé résoudre. Les ONGs et les institutions ne se rassurent pas sur l'implication et la motivation de la communauté pour les futurs projets. L'étude montre que 93% des populations affirment qu'ils n'ont pas été consultés par des ONGs et institutions lors de la phase de conception.

Les projets réalisés partent du principe de ce que les américains appellent « top down », les projets sont parachutés sur les bénéficiaires. L'ONG ou l'institution de financement reste le seul acteur impliqué dans la conception des projets.

En dehors des bénéficiaires, les ONGs n'étudient pas l'ensemble des caractéristiques sociales, économiques, géographiques, institutionnels, environnementales du milieu dans lequel le projet souhaiterait intervenir.



**Commentaire :** La question du genre est une problématique centrale et culturelle à Ménaka. Les femmes et les filles sont écartées lors du ciblage des bénéficiaires. Le genre masculin n'est pas égal au genre féminin dans cette région, en principe les femmes doivent rester dans la famille et c'est l'homme qui cherchera tous les biens pour les emporter. Un aspect très visible les femmes ne sont pas autorisées à être présentes sur les sites des projets. Les époux ne donneront jamais aussi leur aval pour que les femmes soient présentes sur les sites.

Surtout les femmes arabes ou tamasheq qui sont à Ménaka ont l'interdiction de contacter d'autres hommes en dehors de son mari ou son frère direct. Selon la mentalité culturelle du milieu le ciblage ne concerne en aucun cas la participation du genre féminin.

La prise des décisions doit être faite entre les hommes et chacun fera le compte rendu à sa femme une fois arrivée à la maison<sup>10</sup>. Dans la sélection générale des bénéficiaires les hommes représentent 75%.

S'agissant de la sélection des bénéficiaires, certaines ONGs de mise en œuvre restent neutres et ne participent pas directement. Les ONGs essaient de garder leur crédibilité et la transparence absolue dans le ciblage des vulnérables bénéficiaires des projets. Selon un chef de ménage : la société de Ménaka est très complexe et il y a des gens qui sont incessamment prêts à créer des troubles pour en profiter de la situation. Les ONGs de mise en œuvre font des réunions avec les chefs de village, les mairies, les chefs de fraction et sites en leur montrant le nombre de

<sup>10</sup> C'est pourquoi parmi les 62 bénéficiaires enquêtés, il ressort que 25% seulement sont des femmes. Cette inégalité devant le sexe exclut la femme et la transforme à un être humain sacré.

bénéficiaires ou les villages bénéficiaires et leur confie le travail de ciblage selon les critères recommandés du projet. Les agents des ONGs guident souvent certains bénéficiaires en leur indiquant comment le ciblage se fait ou en écrivant leur nom, raison pour laquelle 7% des bénéficiaires enquêtés affirment que la sélection est faite par ces ONGs. Les chefs de villages, fractions, sites sont connus par les ONGs d'avoir la compétence de faire le ciblage à la place des ONGs. Voilà pourquoi 63% affirment que la sélection des bénéficiaires des différents programmes est faite par les chefs de village et fractions.

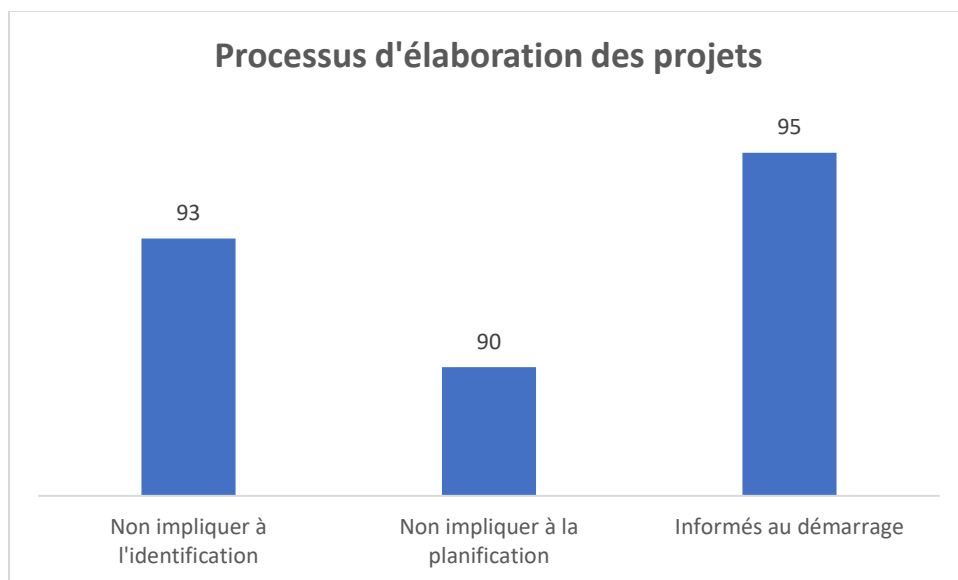
La mairie aide, oriente, conseille, apporte aux différents chefs leur connaissance dans le cadre du ciblage et entant qu'autorité légale peut donner des noms de quelques bénéficiaires. Ainsi, elle prend aussi la place des ONGs. La culture du milieu fait ressortir une très grande solidarité entre les membres de la communauté, les gens s'informent par rapport à l'arrivée de tous nouveaux projets. Les agents travaillant dans les ONGs sont du milieu, la zone est très enclavée et les langues locales font que le travail est très difficile pour d'autres personnes qui ne sont pas du milieu. Alors 20% des bénéficiaires reconnaissent qu'ils ont reçu les aides grâce aux voisins, parents, amis.

D'après un commerçant de Ménaka : La question du genre n'est pas le seul défi dont la communauté est confrontée, le ciblage se fait aussi en fonction des ethnies, les sonrhais et les tamasheqs sont les plus favorisés parmi l'ensemble de la population totale.

En ce qui concerne le ciblage des bénéficiaires, les chefs de village, fractions, sites échouent à la mission qui leur a été confié par les ONGs d'exécutions des projets. En réalité ces chefs ou « petits experts » de projets<sup>11</sup> profitent de leur poste coutumier pour faire perdre les objectifs des projets. La communauté approuve une certaine méfiance face à ces leaders traditionnels. La mairie n'échappe non plus aux critiques de cette communauté qui ne distingue pas son attitude de celle des chefs de village, fractions, sites.

---

<sup>11</sup> Les chefs de villages, maires ont beaucoup d'expériences dans le monde des ONGs, cette expérience leur permet de dire qu'ils sont experts de projets



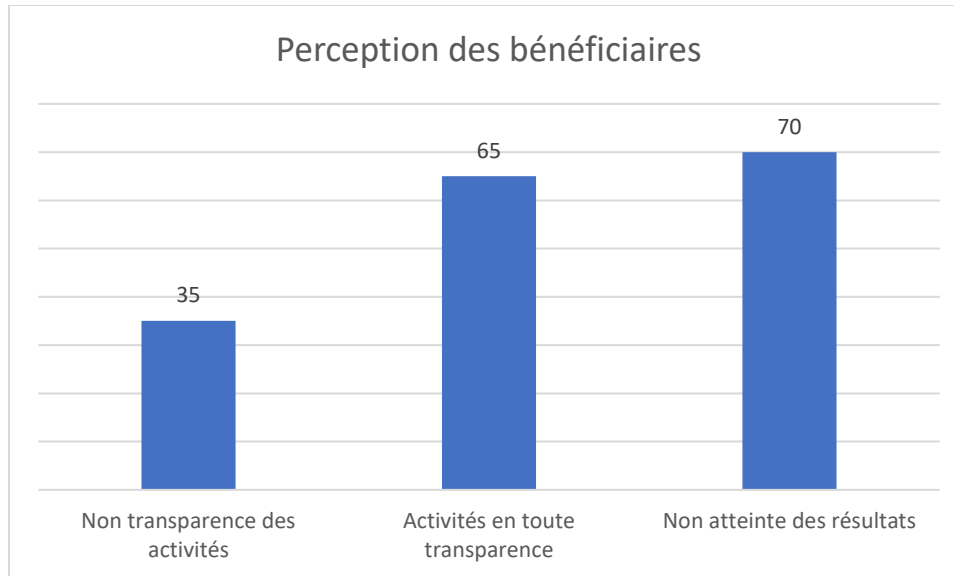
**Commentaire :** Il ressort dans ce graphique que les projets sont conçus sans une enquête préalable pour identifier les besoins réels de la population. L'implication de la communauté ne se situe à aucune étape du projet.

Les membres de la communauté bénéficiaire de tout projet sont aussi des acteurs principaux doivent être impliqués en réalité dans la phase de conception et planification du projet. Les projets réalisés ont été parachutés, aucun membre de la communauté n'est au courant de l'identification du problème que le projet est censé résoudre. En gestion technique du projet, l'avis de la communauté reste toujours important quant aux choix du site, conseils techniques et démarrage du projet. 93% des enquêtés ont répondu qu'ils n'ont pas été consultés par des ONGs et institutions lors de la phase de conception. A cet acheminement d'habitudes pratiques 90% répondent aussi qu'ils ne sont pas informés sur la planification de tous projets. A cette question, seulement 95% confirment le contraire en affirmant qu'ils sont au courant du démarrage des activités.

Après les questions sur la conception et planification nous allons procéder aussi au recueil des données sur la perception et l'exécution des projets

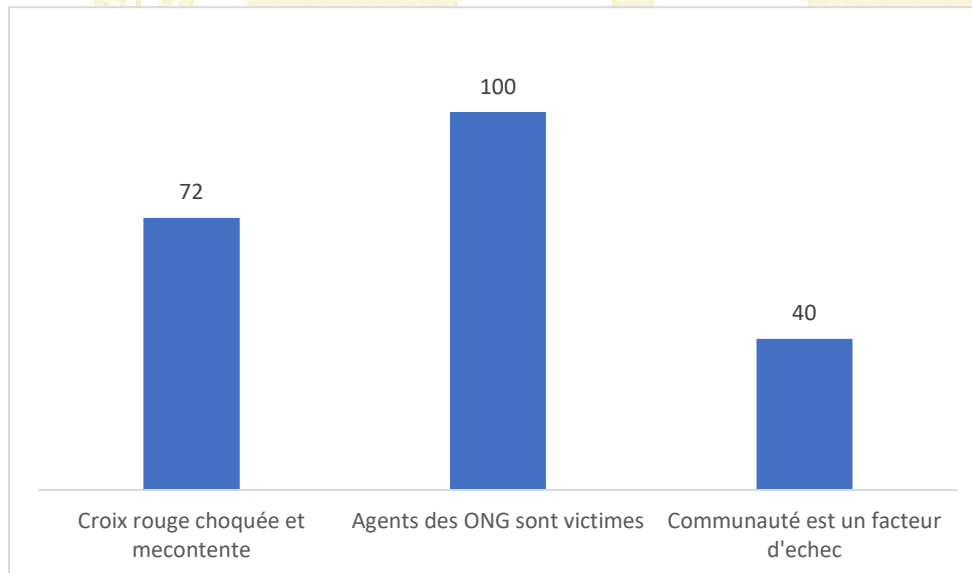
## 2- Perception des bénéficiaires sur la réalisation des projets

### Graphique 3 : Perception des bénéficiaires



**Commentaire :** 35% des bénéficiaires dénoncent la non transparence des activités des projets. Mais 65% disent le contraire que les ONGs et institutions font leur travail dans toute transparence<sup>12</sup>.

#### Graphique 4 : Analyse de la situation sécuritaire



<sup>12</sup> C'est ainsi que 70% iront à dire que les projets n'atteignent pas les résultats qu'ils se sont fixés. Une vue d'ensemble des raisons révèle que Ménaka est une région de projets, les projets existent depuis longtemps mais les mêmes problèmes ne font que se répéter.

**Commentaire :** L'insécurité reste l'un des facteurs le plus défavorable à l'exécution des projets à Ménaka. La principale contrainte ou le casse-tête pour les ONGs et institutions restent toujours la dégradation de la situation sécuritaire de la région. Les bénéficiaires sont très clairs sur là-dessus et répondent que l'insécurité empêche les agents d'aller dans certaines zones. Les agents dans les zones d'insécurité sont obligés de précipiter leurs activités pour retourner dans la ville de Ménaka.

Selon un conseiller du chef de village : l'ONG ACTED est la plus victime d'enlèvement de véhicules et braquages dans cette région, elle mène les activités dans l'ensemble des communes de la région de Ménaka pour apporter de l'aide aux populations vulnérables. Et 72% des enquêtés citent également la Croix Rouge très choquée et mécontente de la situation sécuritaire car elle a été victime des bandits telle qu'à l'attaque de 2010 où leur véhicule a été enlevé avec des millions de FCFA dans la zone d'Inekar. Un scénario encore pire est survenu en 2015 avec l'assassinat d'un chauffeur lors d'une mission derrière Tidermène. Au-delà de tout cela les bénéficiaires affirment que toutes les ONGs sont victimes d'insécurité à Ménaka et la situation sécuritaire est une contrainte à la réalisation des activités des projets.

La région de Ménaka étant considérée comme la zone la plus enclavée et dont la situation sécuritaire reste toujours d'actualité. Et 100% des enquêtés ont entendu que les agents des ONGs ont été victimes d'enlèvement ou de banditisme.

Quant à la communauté, 40% soutiennent l'idée que l'attitude de la communauté de Ménaka est un facteur d'échec des projets, puis que celle-ci impose leur manière d'application du projet aux chefs hiérarchiques et même des agents de terrain.

En fait, l'insécurité est un facteur de blocage pour la mise en œuvre des projets. Les agents seront dans l'incapacité de travailler, du fait que la peur engendra la psychose qui dictera leur conduite dans l'exécution des projets. Ainsi, la communauté sachant cette peur, l'exploite pour contraindre ces agents à adopter leurs points de vue.

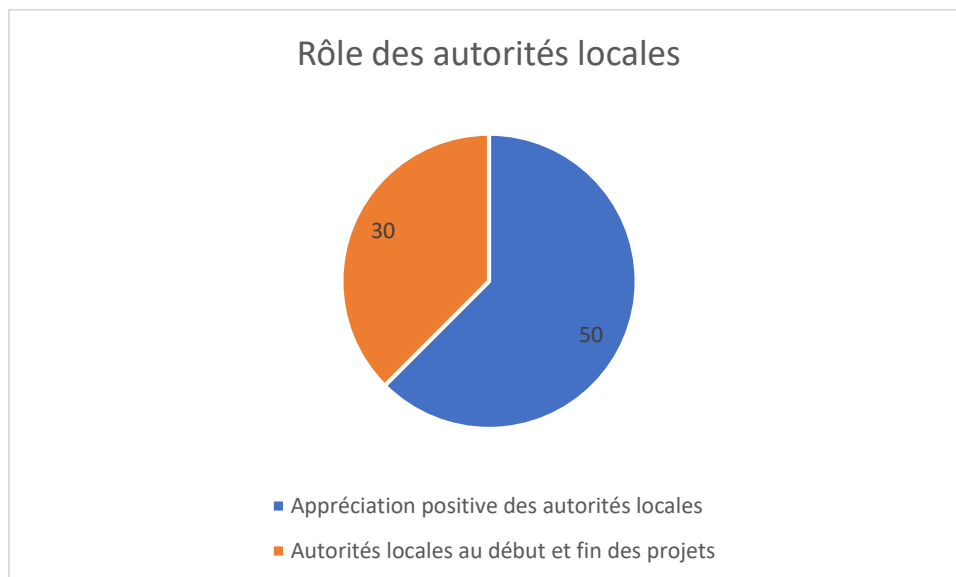
En faisant une comparaison sur les projets de Ménaka avec les 6 qualités de tout bon projet,<sup>13</sup> nous déduisons que les projets de cette région ne correspondent qu'à deux qualités : efficience et faisabilité. Les 4 autres éléments qui sont pertinence, cohérence, impact, durabilité ne sont pas visible selon les études de terrain.

## **B- Rôles des autorités locales dans la réussite des projets**

---

<sup>13</sup> Pour qu'un projet soit validé, il faudra répondre aux critères qui sont : pertinence, efficacité, efficience, faisabilité, cohérence et durabilité



**Graphique 5 : Rôle des autorités locales dans la réussite des projets**

Page | 340

**Commentaire :** S'agissant du rôle de ces autorités, 50% des enquêtés apprécient de façon positive le travail des autorités locales dans la phase de management des projets. C'est ainsi qu'un enseignant affirme : *les autorités ont un rôle très important* du fait qu'ils aident dans la mise en œuvre des projets, l'exemple typique est le 3<sup>e</sup> adjoint du maire du district de Ménaka qui se transforme souvent en agent de terrain pour aider les agents des ONG sur le site.

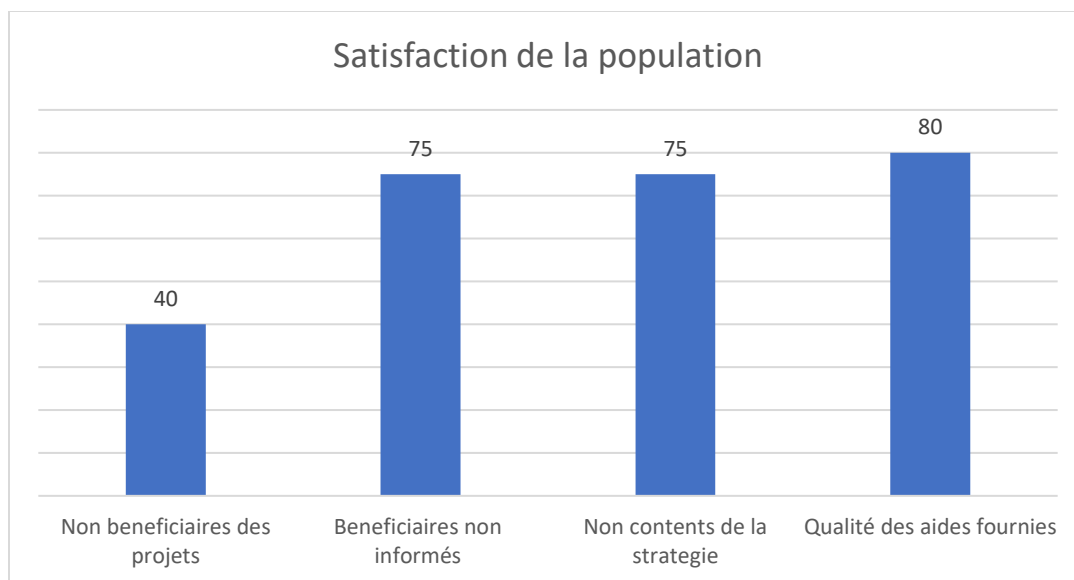
Selon 30% des enquêtés, les autorités locales se situent au début et à la fin des projets. Pour eux ils sont comme un mal nécessaire, ils aident mais déroutent généralement les objectifs, les principes standards<sup>14</sup> du projet en exécution. Les chefs de fraction apportent leur aide en faisant le ciblage généralement à la place des agents à cause de l'insécurité grandissante.

Le témoignage d'un chef de ménage fait ressortir des informations pertinentes, il affirme : depuis la crise de 2012 jusqu'à nos jours les projets réalisés à Ménaka sont des projets d'urgence, les chefs de site en réalité ne sont pas clairs, la distribution se fait avec le système de grouping<sup>15</sup>, Les femmes bénéficiaires ne viennent pas sur les sites pour raison d'ordre culturel et les bénéficiaires ne sont pas sur place, les chefs de fraction sont les représentants de ces bénéficiaires et ils sont sensés emporter les vivres aux bénéficiaires.

**Graphique 6 : Satisfaction de la population**

<sup>14</sup> Cadre logique de l'ONG sur Américaine 2017

<sup>15</sup> Distribution par groupe : 5 à 10 ou 15 personnes par l'ONG grouping



**Commentaire :** Dans tous les projets et programmes, les indicateurs sur la satisfaction de la population ressortiront si les objectifs ont été atteints. D'autre part dans le cadre du management, la variable satisfaction de la population juge la performance et compétence des ONGs.

A cet état de fait, la population de Ménaka reste insatisfaite quant à l'aide apportée par les ONGs. Ainsi 40% des personnes interrogées affirment qu'elles ne sont pas bénéficiaires des aides apportées. Les ONGs risquent de ne pas résoudre le problème qu'elles se sont fixées depuis la conception de leur projet. Selon la logique du bon sens, on pourrait dire que les ONGs sont confrontées à de multitudes problèmes dans l'exécution des projets.

La sensibilisation et la communication sont moins appliquées par les ONGs, 75% des enquêtés ne sont pas informés par les agents des projets. Mais 75% des bénéficiaires affirment que les projets répondent à leurs besoins mais ne sont pas contents à la stratégie de mise en œuvre des ONGs dans les zones. Les objectifs planifiés au début du projet sont faussés et la faute incombe aux personnels des ONGs. Nous pouvons donc dire les projets ont moins d'impacts sur le développement de la localité. Mais quant à la qualité des aides fournies les bénéficiaires restent satisfaisants, 80% des bénéficiaires sont satisfaits.

### 1- Les effets positifs des projets sur le développement local

Malgré les différentes critiques des bénéficiaires sur la réalisation des projets, il s'avère que ces projets ont un impact positif sur le développement du milieu. C'est ainsi que l'un des conseillers du chef de village de Ménaka annonce ceci : bien sûr que oui sans ces ONG toute la population allait fuir, notre région a été abandonnée par l'état. Je vous dis qu'UNHCR à travers

ACTED a financé un projet de résilience basé sur le développement local dans le cercle d'Anderamboukane et Ménaka.

La région de Ménaka a une courte durée de saison pluvieuse, je vous tiens au courant l'année passée ACTED a investi plus de 10 millions de FCFA<sup>16</sup> dans les aliments bétails et des campagnes de vaccination des animaux.

Page | 342

Cette année ENDA Mali, a amené un projet de sensibilisation dont le projet contribue en réalité à l'instauration de la paix. Selon moi le développement commence avec la paix surtout ici, sans la paix aucun projet ne peut réussir.

L'effet positif des projets est visible, NRC sur son nouveau programme de réhabilitation des maisons détruites lors du conflit et ce projet a réhabilité en tout 280 ménages<sup>17</sup> sur une durée d'un an.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà signalé plus haut la majorité des projets ne répondent pas à l'attente de la communauté. L'opinion du 1<sup>er</sup> conseiller du chef de village part dans le même sens : je dirais que les projets ne visent pas les vrais besoins de la communauté et je vous donne un exemple très simple, au lieu de distribuer du sorgho, que ma population n'aime pas du tout, il faut faire du cash d'argent. Mais le problème est que nous n'avons pas le choix on prend ce que les ONG nous donnent.

En fait 80% de la population affirment que les projets ne sont pas aux attentes de la population, et voici l'exemple typique donné par une enquêtée : j'ai un exemple qui vous fera comprendre la situation, l'année passée il y'a eu un programme de WASH surtout basé sur le lavage des mains, regardons la vérité en face quelqu'un qui n'a pas d'eau, vous lui parlez de laver les mains chaque fois. Certains agents de ce programme ont été chassés par nos parents en brousse.

## **2- Aspects sociologiques du milieu**

La culture du milieu est l'une des principales causes de l'échec des projets. Cette culture a tendance à se transformer à une relation de dominant et dominé pour ne pas dire l'esclavage.

A l'arrivée des projets, ils sont obligés de passer par les chefs de village et fractions comme le principe standard de tous les projets. Mais le véritable problème est que les ciblage seront fait par ces chefs de village et fractions qui pensent mieux connaître les personnes qui doivent bénéficier les projets c'est-à-dire les vulnérables.

---

<sup>16</sup> Donnée recueillie sur le terrain

<sup>17</sup> Donnée recueillie sur le terrain

Le ciblage et la sélection ne sont jamais faits par les agents de terrain. Ainsi 50% des bénéficiaires affirment qu'ils ont été enregistré par les chefs de village et fraction.

Force est de reconnaître que la communauté refuse toute coopération, tout contact avec les agents des projets sans avoir l'autorisation des chefs traditionnels.

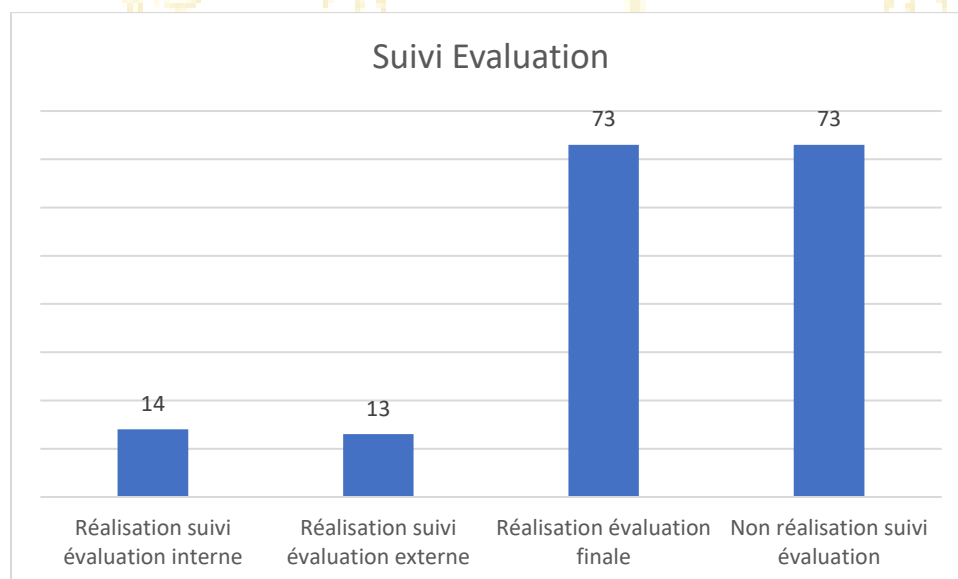
Page | 343

Compte tenu de l'insécurité, les dons de certains sites ou fractions sont réceptionnés par les chefs traditionnels qui les acheminent aux bénéficiaires dont ils représentent.

S'agissant de la question du genre, le respect pour la femme est arrivé jusqu'à ce qu'elle est écartée de toutes initiatives de décisions et interdictions de se regrouper avec les hommes.

Les femmes sont représentées dans la plupart des cas par leurs maris ou enfants sur les sites des projets

**Graphique7 : Suivi Evaluation**



**Commentaire :** Le suivi évaluation étant un outil de management passe par les bénéficiaires pour s'imprégner sur la performance des projets (Fonds mondial, 2011)<sup>18</sup>. La vision et la compréhension de la communauté bénéficiaire sont importantes dans l'évaluation des activités des ONGs.

Le suivi évaluation n'est pas appliqué à l'ensemble des projets réalisés dans cette région. Seulement 14% des enquêtés disent avoir connaissance l'application de suivi évaluation interne et 13% parlent de suivi évaluation externe.

Au-delà de ses deux stratégies de suivi, 73% affirment qu'il n'y a pas de suivi-évaluation pour les projets en cours d'exécution et ce qui sont finis.

<sup>18</sup> Fonds mondial de la banque mondiale (2011) au Mali.

L'application de cet outil de management, le suivi évaluation reste un des défis majeurs des ONGs de terrain. Les études ont montré que l'ensemble des ONGs présentent le volet suivi évaluation mais n'a pas d'effet positif dans le renforcement de capacité des agents de terrain.

Même si le suivi évaluation existe au sein des ONGs, n'est pas appliqué à tous les projets et programmes. Mais les ONGs qui fassent le suivi-évaluation interne le font sur la forme dans le souci d'attirer l'attention des bailleurs de fonds.

Page | 344

Le suivi évaluation est méconnu auprès de la communauté bénéficiaire faute de son inapplication, 73% des personnes enquêtées affirment qu'il n'y a pas de suivi évaluation pour des projets réalisés.

### **Conclusion**

Ménaka reste toujours une région bénéficiaire de projets mais les résultats n'ont pas toujours d'impact positif sur le développement. Mener l'enquête uniquement auprès de la population nous a permis de mieux comprendre que la communauté ne choisit pas les aides ou les projets apportés par les ONGs, selon les experts américains c'est le "Top Down"<sup>19</sup>. C'est ainsi que 70% des enquêtés diront que les projets n'atteignent pas les résultats attendus.

Le suivi évaluation est méconnu auprès de la communauté bénéficiaire faute de son application, 73% des personnes enquêtées affirment qu'il n'y a pas de suivi évaluation pour des projets réalisés.

Mais il faut reconnaître que les projets réalisés sont appréciés par la majorité de la population c'est dans ce sens que 75% disent que les projets répondent à leur besoin.

Et la culture du milieu reste un élément qui ne favorise pas le respect de la stratégie élaborée par les ONGs

Au-delà de tout cela, l'insécurité reste un facteur externe empêchant les agents de terrain de mener convenablement leur activité.

### **Suggestions ou perspectives**

Les solutions retenues après maintes réflexions et analyses sont plus pratiques que théoriques. Les propositions permettront de résoudre les difficultés rencontrées par les ONGs aussi de détecter les moyens pour la bonne exécution des projets afin de mieux satisfaire la population vulnérable de Ménaka :

---

<sup>19</sup> ONG Américaine 'Top Down'

- former les chefs de fraction, autorités locales pour qu'ils puissent connaître leur limite lors de la mise en œuvre des projets,
- impliquer la communauté à l'identification et à la conception des projets
- délocaliser les bénéficiaires des zones d'insécurité à Ménaka lors de la réception des dons distribués
- former les agents de terrain et les chefs personnels en gestion technique de projets.
- Sensibiliser la population sur la question du genre.





## La protection régionale du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace : cas du continent africain

*Regional protection of the right to privacy in cyberspace: the case of the African continent.*

Par :

**Giovanni TOTOZAFY**

Page | 346

Doctorant en Droit Public à l'Université Catholique de Madagascar

Centre de Recherche pour le Développement (CRD) de l'Université Catholique de Madagascar

### **Résumé :**

*De nos jours, force est de constater que le développement des technologies de l'information et de la communication est sans précédent dans l'histoire du monde. S'il est incontestable que l'évolution technologique apporte de nombreux bienfaits à la société, elle porte également en elle le germe de la violation du droit au respect de la vie privée. Le débat sur la vie privée ne se limite plus à la sphère privée, et évolue qualitativement afin d'englober l'autodétermination informative, vu l'importance de la protection de l'information dans le cyberspace. La protection du droit au respect de la vie privée a été proclamée pour la première fois – au niveau international – par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Près de sept décennies plus tard, la science juridique n'a toujours pas élaboré une définition universelle et universellement acceptée de la vie privée. Malgré l'adoption de nombreuses déclarations, résolutions, et lignes directrices d'organismes internationaux, le problème du respect de la vie privée dans les relations tant verticales qu'horizontales reste d'actualité. Pour compliquer encore plus la situation, le phénomène du cyberspace et l'absence de territorialité qui lui est associée, l'anonymat apparent et la facilité de diffusion de l'information entraînent la nécessité d'examiner si les normes juridiques établies sont suffisantes et adéquates pour protéger la vie privée face aux nouvelles menaces technologiques. Aussi, vu que des accords universels tardent à voir le jour, la tendance a été d'établir des lignes directrices pour une approche régionale afin que chaque État puisse prévoir des législations internes coïncidant avec la volonté commune de la zone géographique à laquelle il est politiquement rattaché. Il est ainsi intéressant d'évaluer les progrès régionaux dans la régulation du phénomène du cyberspace en ce qui concerne la vie privée, car c'est la tendance qui prévaut aujourd'hui face à l'incapacité d'établir des politiques universelles concordantes. Cet article s'intéresse au cas du continent africain, sur lequel la question de la protection de la vie privée est encore balbutiante.*

**Mots-clés :** Droit au respect de la vie privée, cyberspace, convention de Malabo, droits de l'homme, liberté.

**Abstract:**

*Currently, it is clear that the development of information and communication technologies is unprecedented in the world history. Even though there is no doubt that technological development brings many benefits to society, it also carries with it the seeds of the violation of the right to privacy. The privacy debate is no longer limited to the private sphere, and is evolving qualitatively to encompass informational self-determination, given the importance of information protection in cyberspace. The protection of the right to privacy was first proclaimed - at the international level - by the Universal Declaration of Human Rights in 1948. Nearly seven decades later, legal science has yet to develop a universal and universally accepted definition of privacy. Despite the adoption of numerous declarations, resolutions, and guidelines by international bodies, the problem of privacy in both vertical and horizontal relationships remains. To further complicate the situation, the phenomenon of cyberspace and its associated lack of territoriality, the apparent anonymity and ease of dissemination of information, leads to the need to examine whether established legal standards are sufficient and adequate to protect privacy from new technological threats. Also, since universal agreements are slow to emerge, the tendency has been to establish guidelines for a regional approach so that each State can provide for internal legislation that coincides with the common will of the geographical area to which it is politically attached. It is thus interesting to evaluate the regional progress in the regulation of the cyberspace phenomenon with regard to privacy, as this is the prevailing trend today because of the inability to establish concordant universal policies. This article focuses on the case of the African continent, where the issue of privacy is still in an embryonic stage.*

**Keywords:** Right to privacy, cyberspace, Malabo convention, human rights, freedom.

## Introduction

« Lorsque vous dites « le droit au respect à la vie privée ne me préoccupe pas, parce que je n'ai rien à cacher », cela ne fait aucune différence avec le fait de dire « Je me moque du droit à la liberté d'expression parce que je n'ai rien à dire », ou « de la liberté de la presse parce que je n'ai rien à écrire »<sup>1</sup>. C'est par ces mots qu'Edward Snowden <sup>2</sup>attirait l'attention des citoyens du monde entier sur l'importance du droit au respect de la vie privée dans le monde contemporain, surtout avec le développement galopant des nouvelles technologies.

Page | 348

Le droit fondamental au respect de la vie privée a acquis de nouvelles dimensions dans le cyberspace. Le cyberspace qui est défini par Frédéric Douzet comme « *un ensemble de réseaux interconnectés d'ordinateurs – et de plus en plus d'objets mobiles (téléphones, tablettes et bientôt réfrigérateurs, bracelets, chaussures de sport...) –, de réseaux humains, un flux de données ; un espace d'information et d'échanges déterritorialisés, complexe à appréhender, constitué par une infrastructure matérielle installée sur le territoire physique, voire dans l'espace extra-atmosphérique pour les satellites* »<sup>3</sup>. C'est dans ce nouvel espace, que se pose aujourd'hui le défi majeur de la protection de la vie privée, si bien que lorsqu'on parle du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace, les opinions divergent : de nombreux auteurs affirment qu'il s'agit du même droit et d'autres lui ont donné de nouveaux noms en raison des caractéristiques qui le rendent différent de ce que nous considérons traditionnellement comme la vie privée à l'ère analogique<sup>4</sup>. La technologie a pu générer des changements si spectaculaires dans la vie économique<sup>5</sup>, professionnelle<sup>6</sup> et quotidienne<sup>7</sup> d'aujourd'hui qu'il est nécessaire de redimensionner la protection en faveur de certains droits des citoyens, afin qu'ils ne soient pas mis à mal face à la vulnérabilité dans laquelle ils se trouvent.

<sup>1</sup> Extrait du documentaire Citizenfour. POITRAS (L.), *Citizenfour*, Blaq Out, 2015.

<sup>2</sup> Edward Snowden est un ancien analyste de la NSA qui, en 2013, a exposé toutes les informations qu'il avait précédemment collectées dans ses emplois, en raison de sa connaissance des pratiques répréhensibles d'espionnage informatique de la NSA dans le monde entier.

<sup>3</sup> DOUZET (F.), « La géopolitique pour comprendre le Cyberspace », in : *Hérodote*, 152-153(1), 2014, pp. 3-21.

<sup>4</sup> ROSSI (J.), *Protection des données personnelles et droit à la vie privée : enquête sur la notion controversée de « données à caractère personnel »*, Thèse de doctorat, Université de Technologie de Compiègne, 2020.

<sup>5</sup> NWAMEN (F.), « Impact des technologies de l'information et de la communication sur la performance commerciale des entreprises », *La Revue des Sciences de Gestion*, n°218, 2006, pp. 111-121

<sup>6</sup> MURPHY (C.) et RYAN (L.), « Nouvelles technologies, vie privée et temps de travail », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2020, pp. 192-195

<sup>7</sup> CARON (A.H.) et CARONIA (L.), « La vie des technologies au quotidien », *Culture mobile : Les nouvelles pratiques de communication*, Presses de l'Université de Montréal, 2005.

En effet, force est aujourd'hui de constater que le droit au respect de la vie privée, pilier fondamental de la protection de l'individualité d'une personne, est constamment violé dans le cyberspace<sup>8</sup>. Avec le développement de divers services en ligne, l'internet a introduit une forme de traitement invisible des données<sup>9</sup>. Chaque jour, des milliers de citoyens fournissent expressément ou implicitement leurs données personnelles à des entreprises publiques et privées via Internet. Cela amène les entreprises à effectuer certains traitements de données qui ne sont pas perceptibles par l'utilisateur, soit parce qu'ils sont présentés comme sans conséquence, soit parce qu'ils sont obtenus sans le consentement de l'utilisateur ou au prix d'omissions illégitimes d'informations qui affectent l'autodétermination informationnelle de l'utilisateur<sup>10</sup>.

Face à cette situation, bien que depuis les années 1970, plusieurs États aient choisi d'établir certaines règles génériques dans leur législation, le fait est que ces initiatives autonomes se sont avérées insuffisantes face à l'évidente domination universelle de la technologie<sup>11</sup>. Néanmoins, loin de générer des accords universels qui coïncident au niveau juridique, la tendance a été d'établir des lignes directrices pour une approche régionale afin que chaque État puisse prévoir des législations internes coïncidant avec la volonté commune de la zone géographique à laquelle il est politiquement rattaché.

Il est ainsi intéressant d'évaluer les progrès régionaux dans la régulation du phénomène du cyberspace en ce qui concerne la vie privée, car c'est la tendance qui prévaut aujourd'hui face à l'incapacité d'établir des politiques universelles concordantes. Parmi les systèmes de protection régionaux existants, l'Europe est de loin la région pionnière dans la protection de la vie privée dans le cyberspace, suivi par l'Amérique latine et l'Afrique. Dans le cadre de ce travail, l'on s'intéresse au cas de l'Afrique, « *berceau et avenir de l'humanité* »<sup>12</sup>. La question qui se pose est alors de savoir : à l'ère du *big data* et des *cybersurveillances de masse*, les normes régionales

<sup>8</sup> NIKIEMA (K.A.), *La Protection des droits fondamentaux dans le cyberspace*, Edilivre, 2016.

<sup>9</sup> FTIEFEL (L.), « Le travail invisible des données. Éléments pour une sociologie des infrastructures scripturales. Jérôme DENISS, Paris : Presses des Mines, 2018, 206 p. », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 12, n°4, 2018, p. 753-760

<sup>10</sup> ROSSI (J.), *Protection des données personnelles et droit à la vie privée : enquête sur la notion controversée de « données à caractère personnel »*, op. cit.

<sup>11</sup> KHALIFA (O.), *La protection de la vie privée à l'ère des nouvelles technologies : une protection relative*, Thèse de Doctorat, Université Paris 10, 2019.

<sup>12</sup> LONCLE (F.), « Le député François Loncle : « l'Afrique, berceau et avenir de l'humanité » », *Mondafrique* [En ligne], 2015. URL : <https://mondafrique.com/l-afrique-berceau-et-avenir-de-l-humanite/> (Consulté le 20 décembre 2022).

africaines permettent-ils d'assurer une protection effective du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace ?

L'analyse des normes régionales africaines en matière de protection de la vie privée dans le cyberspace autorise à affirmer un constat patent : la relativité de l'effectivité de la protection régionale du droit au respect à la vie privée dans le cyberspace en Afrique (I). Dès lors, il sied de rechercher les facteurs d'une plus grande effectivité du système africain de protection du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace (II).

## **I- LA PROTECTION REGIONALE DU DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVEE DANS LE CYBERESPACE EN AFRIQUE : UNE EFFECTIVITE RELATIVE**

Plusieurs raisons peuvent expliquer l'ineffectivité du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace en Afrique. Ils peuvent être regroupés autour de deux causes principales. Premièrement, la carence d'instruments contraignants de protection (A), et deuxièmement la timidité des organes de protection des droits de l'homme en Afrique (B).

### **A- Une relativité tenant à la carence d'instruments contraignants de protection**

À l'exception notable de la Charte africaine des droits et bien-être de l'enfant et de certains instruments sous-régionaux contraignants<sup>13</sup>, le continent africain brille par sa déficience en matière d'instruments régionaux contraignants de protection du droit au respect de la vie privée, et plus encore dans le cyberspace. En effet, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples – principal instrument contraignant de protection des droits de l'homme du système africain<sup>14</sup> – a totalement éludé la question (1) et les tentatives d'adoption d'instruments spécifiques en la matière sont actuellement à la cape (2).

#### **1- Le droit au respect de la vie privée : grand oublié de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples**

Contrairement à ce qui s'est fait au niveau des systèmes régionaux européens et interaméricains, où les instruments de protection des droits de l'homme ont repris les garanties du droit au respect à la vie privée prévu par le système universel, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples – pilier de la promotion et de la protection des droits de l'homme en

<sup>13</sup> C'est le cas par exemple de l'acte additionnel de la CEDEAO sur la protection des données à caractère personnel qui a été adopté en février 2010.

<sup>14</sup> BADARA FALL (A.), « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : entre universalisme et régionalisme », *Pouvoirs*, n°129, 2009, pp. 77-100



Afrique – ne prévoit aucune disposition relative au droit au respect de la vie privée<sup>15</sup>. Ce silence, justifié par une philosophie développementaliste selon certains auteurs (a) a été par la suite pallié par l'adoption de différentes déclarations et résolutions des organes juridiques de l'Union africaine (b).

#### a- Un silence justifié par la philosophie développementaliste

Il s'agit d'une justification avancée entre autres par Dewedi<sup>16</sup>. À cet effet, il s'appuie sur le paragraphe 8 du préambule de la Charte qui mentionne que : « *il est essentiel d'accorder désormais une attention particulière au droit au développement ; que les droits civils et politiques sont indissociables des droits économiques, sociaux et culturels, tant dans leur conception que dans leur universalité, et que la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels garantit la jouissance des droits civils et politiques* »<sup>17</sup>.

Sur le fondement de ce paragraphe 8, l'on se rend ainsi compte que les États africains ont fait le choix de prioriser les droits économiques, sociaux et culturels en sacrifiant certains droits civils et politiques, dont le droit au respect de la vie privée<sup>18</sup>. La Charte a dès lors institué un régime politique totalitaire pour les États africains<sup>19</sup>.

Toutefois, avec la remise en cause des régimes totalitaires en Afrique, les peuples africains réclamaient un meilleur respect des libertés fondamentales. Ce qui explique le fait que l'on assiste de plus en plus à l'adoption d'une démocratie libérale dans plusieurs pays africains. Par conséquent, l'importance du droit au respect à la vie privée a été réaffirmée à travers différentes déclarations et résolutions (b).

#### b- Un silence pallié par des instruments de *soft law*

Les instruments de *soft law* sont mieux compris comme des étiquettes descriptives d'une variété d'instruments non juridiquement contraignants utilisés dans les relations internationales

<sup>15</sup> YEMET (V.E.), *La charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, L'Harmattan, Paris, 1976, p. 138. Néanmoins, d'autres auteurs affirment que la Charte protège le droit au respect de la vie privée de manière indirecte, voir sur ce point : DEWEDI (E.), *La Protection de la vie privée au Bénin*, L'Harmattan, Paris, 2008, p. 67

<sup>16</sup> DEWEDI (E.), *ibid*, 2008

<sup>17</sup> Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

<sup>18</sup> M'BAYE (K.), *Les droits de l'homme en Afrique*, Pédone, 2<sup>e</sup> édition, Paris, 2002. Voir également OUGUERGOUZ (F.), *La charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, P.U.F, Paris, 1993.

<sup>19</sup> Car comme l'affirmait Nadeau : « *dans les régimes politiques totalitaires, les autorités étatiques se fondent sur le secret de l'information gouvernementale, la surveillance des individus et l'anéantissement de la sphère d'autonomie des groupes sociaux. Dans ce type de société, le droit au respect de la vie privée est perçu comme immoral ou antisocial et la régulation des normes étatiques s'effectue par l'isolement des individus qui, maintenus dans un climat de crainte et d'incertitude, se voient interdits d'adresser toute critique à l'égard de l'État* ». Voir NADEAU (A. R.), *Vie privée et Droits Fondamentaux*, Carswell, Québec, 2000, p.3



contemporaines par les États et les organisations internationales. Il s'agit notamment des déclarations des conférences interétatiques, des résolutions, déclarations, code de conduite, lignes directrices et recommandations.<sup>20</sup> Les accords de *soft law* ne sont pas soumis au droit international des traités<sup>21</sup>, en particulier son principe central de *pacta sunt servanda* et donc les conséquences juridiques découlant du non-respect des engagements clés contenus dans ces instruments.

Pour le cas du droit au respect de la vie privée dans le cyberespace sur le continent africain, l'on note l'adoption d'une résolution sur le droit à la liberté d'information et d'expression sur Internet en 2016 qui reconnaît que la protection de la vie privée en ligne est importante « *pour la réalisation du droit à la liberté d'expression, d'avoir des opinions sans ingérence et le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association* »<sup>22</sup>.

Cette résolution, la première du genre sur le continent marque un tournant dans le sens où la commission reconnaît pour la première fois un lien entre le droit à la vie privée en ligne et hors ligne et la réalisation d'autres droits.

En plus de cette résolution, la commission s'est aussi engagée à modifier la Déclaration et le projet de déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique dans le but d'inclure des dispositions relatives au droit au respect de la vie privée dans le cyberespace. Mais ces instruments, non contraignants, ne peuvent servir que de palliatif dans la protection du droit au respect à la vie privée.

De ce qui précède, conscient sans nul doute de la nécessité d'une régulation spécifique de la protection des droits à l'ère du numérique par des instruments contraignants, et plus spécifiquement du droit au respect de la vie privée dans le cyberespace, le système africain s'est doté de plusieurs instruments relatifs au cyberespace (2).

## **2- L'adoption d'instruments spécifiques de protection du droit au respect à la vie privée dans le cyberespace : un processus encalminé**

Sur le continent africain, deux instruments importants ont été adoptés pour la protection des droits humains dans le cyberespace : la déclaration africaine des droits et libertés de l'Internet et

<sup>20</sup> CAZALA (J.), « Le soft Law international entre inspiration et aspiration », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Volume 66, 2011, pp. 41-84. Voir également : AUTRAN (A.), BEDIER (J.), « Soft Law, un enjeu stratégique », *L'ENA hors les murs*, n°503, 2021, pp. 12-14.

<sup>21</sup> Article 2 (1) (a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

<sup>22</sup> Résolution sur le droit à la liberté d'information et d'expression sur Internet en Afrique, CADHP/Rés. 362 (LIX) 2016. URL : [Commission africaine des droits de l'homme et des peuples Fr sessions \(achpr.org\)](https://www.achpr.org/sessions/fr/commission-africaine-des-droits-de-l-homme-et-des-peuples-fr). Consulté le 22 mars 2022.

la convention de l'union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel de Malabo. Cependant, faute de signatures et de ratifications suffisantes par les États africains, aucun d'entre eux n'est entré en vigueur. Parmi les deux, la convention de l'union africaine sur la cybersécurité et la protection des données personnelles est particulièrement intéressante parce qu'elle consacre des dispositions relatives au droit au respect de la vie privée. Malheureusement, malgré la noblesse des préoccupations à l'origine de la convention (a), l'inadéquation de nombreuses dispositions avec les réalités du continent (b) fait barguigner les États membres de l'union.

**a- L'adoption de la convention de Malabo : une noble cause dans l'intérêt du droit au respect à la vie privée dans le cyberspace en Afrique**

À la lecture du préambule de la convention de Malabo, l'on se rend compte qu'une place importante est accordée à la protection du droit au respect à la vie privée dans le cyberspace. La convention parle de l'« *urgence de la mise en place d'un dispositif permettant de faire face aux dangers et risques nés de l'utilisation de l'informatique et des fichiers sur les individus dans le souci de respecter la vie privée et les libertés* »<sup>23</sup>.

L'adoption de la convention serait dès lors, à priori, salubre vu qu'elle peut servir de base juridique pour la protection régionale du droit au respect à la vie privée dans le cyberspace en Afrique. D'ailleurs, l'adoption de cette convention est la suite logique des engagements pris par les États membres de l'Union africaine dans le cadre de plusieurs accords. L'on peut énumérer : la décision sur les technologies de l'information et de la communication en Afrique : défis et perspectives de 2010<sup>24</sup>, la déclaration Oliver Tambo de Johannesburg du 09 novembre 2009<sup>25</sup>, la déclaration d'Abidjan du 22 février 2012 et la déclaration d'Addis-Abeba du 22 juin 2012<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Préambule de la convention de Malabo, paragraphe 12.

<sup>24</sup> Déclaration d'Addis-Abeba sur les technologies de l'information et de la communication en Afrique : défis et perspectives pour le développement. Doc. Assembly (XIV). URL : [Assembly AU Decl 1 \(XIV\)\\_F.PDF](#) Consulté le 14 décembre 2022.

<sup>25</sup> Extra-ordinary conference of african union ministers in charge of communication and information technologies, Johannesburg, south Africa 2-5 november, 2009, *Oliver Tambo declaration*. URL: [AFRICAN UNION \(researchictafrica.net\)](#). Consulté le 14 décembre 2022.

<sup>26</sup> Site web de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP) : [La Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données ouverte à la ratification \(afapdp.org\)](#). Consulté le 14 décembre 2022.

Cependant, l'appel lancé par l'union africaine n'a convaincu jusqu'ici que huit États membres (officiellement)<sup>27</sup>. Elle se heurte à de vives réticences de la part des États (b).

#### **b- La convention de Malabo : une convention ignorée**

Pour comprendre la réticence des États par rapport à la convention, deux hypothèses ont été analysées : la première est que l'adoption de réglementations relatives au numérique – et à la protection du droit au respect à la vie privée en particulier – n'est pas une priorité pour de nombreux États africains ; tandis que la deuxième, c'est l'inadéquation de la convention à la réalité africaine.

La première hypothèse découle de la situation du droit au respect à la vie privée sur le continent. La réticence des États à ratifier cette convention est la preuve incontestable de la persistance de la philosophie développementaliste<sup>28</sup>. En effet, la protection des droits civils et politiques, et du droit au respect de la vie privée en particulier, n'est pas encore une priorité pour la majorité des États du continent.

Concernant la deuxième hypothèse, elle transparaît du travail de Kablan, Oulaï et Sanni Yaya<sup>29</sup>. Dans leur article, ils évoquent les éventuelles réticences des États pour la ratification de la convention à cause de l'inadéquation de celle-ci avec les réalités du continent. Selon eux : « *[d]ans sa facture actuelle, il faut craindre que la Convention de l'UA du 27 juin 2014, maintenant ouvert à ratification, ne pèse sur ce bilan* »<sup>30</sup>.

À l'analyse, il semble que c'est la première hypothèse qui l'emporte, car bien que la convention ne fasse pas l'unanimité par rapport à sa pertinence compte tenu du contexte africain, d'autres conventions encore plus discutables ont été pourtant ratifiées par les mêmes États membres de l'Union africaine dans des domaines considérés comme prioritaires. D'ailleurs certains États membres non-signataires ont adopté des lois s'inspirant des législations européennes (tout comme la convention de Malabo), mais seulement pour la forme, car souvent les autorités

<sup>27</sup> Angola, Ghana, Guinée, Mozambique, Maurice, La Namibie, le Sénégal et le Rwanda (Liste officielle en date du 18 juin 2020). URL : [29560-sl-AFRICAN-UNION-CONVENTION-ON-CYBER-SECURITY-AND-PERSONAL-DATA-PROTECTION.pdf](https://www.africanunion.org/29560-sl-AFRICAN-UNION-CONVENTION-ON-CYBER-SECURITY-AND-PERSONAL-DATA-PROTECTION.pdf) (au.int). Consulté le 14 décembre 2022. D'autres États comme le Togo, la Zambie, le Congo-Brazzaville ou encore le Niger ont également annoncé la ratification de la convention postérieurement à la publication de cette liste officielle.

<sup>28</sup> Voir plus haut.

<sup>29</sup> KABLAN (S.), OULAÏ (A.), et SANNI YAYA (M.), « Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité : Plaidoyer pour un dépassement des traditions », *Revue de droit des affaires internationales*, 2016, pp. 267-305.

<sup>30</sup> Ibidem.

nationales de protection – prévu par ces textes – ne voient souvent pas le jour<sup>31</sup>, ce qui en dit long sur la priorité accordée à la question de la protection du droit au respect à la vie privée.

Après avoir analysé la relativité tenant à la carence d'instruments de protection (A), il convient dorénavant de s'intéresser à la relativité tenant à la timidité des organes de protection (B). Page | 355

## **B- Une relativité tenant à la timidité des organes de protection**

Deux organes ont composé les mécanismes africains de contrôle de l'application de la Charte africaine par les États du continent africain : la commission africaine des droits de l'homme (1), et la Cour africaine des droits de l'homme (2). Si la première présente un bilan mitigé, la seconde n'a pas été à la hauteur du dynamisme qui était attendu par les millions d'hommes et de femmes africains, ce qui n'augure rien de bon pour la protection du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace sur le continent. Surtout que l'actuelle Cour Africaine de Justice et des Droits de l'homme s'est basée sur les expériences acquises au niveau de ces organes.

### **1- La commission africaine des droits de l'homme : un bilan mitigé**

La commission africaine des droits de l'homme a été créée par l'article 30 de la Charte africaine des droits de l'homme afin d'assurer la mise en œuvre effective des droits de l'homme :

*« La charte africaine a créé auprès de l'Organisation de l'Unité africaine une Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ci-dessous dénommée « la Commission », chargée de promouvoir les droits de l'homme et des peuples et d'assurer leur protection en Afrique ».*

Toutefois, depuis sa création en 1986, la commission accuse d'un bilan négatif quant à la protection du droit au respect à la vie privée. Cela peut s'expliquer notamment par le silence de la Charte par rapport à la garantie de ce droit (a), mais aussi et surtout par la multiplicité des problèmes que la commission rencontre dans la mise en œuvre de ses fonctions (b).

#### **a- Le silence de la Charte par rapport au droit au respect de la vie privée : obstacle majeur à la réactivité de la commission**

<sup>31</sup> C'est le cas par exemple de la Commission Malagasy de l'Informatique et des Libertés qui tarde à être mise sur pied à Madagascar alors que la législation en la matière date de 2015. Voir à ce propos : RAKOTOARISON (T.F.), « De la Protection des données à caractère personnel à Madagascar », *International Journal of Open Governments*, Vol. 5, 2019, pp. 61-82

Les mandats dévolus à la commission sont prévus par l'article 45 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. L'on peut lire dans cet article que :

« *La commission a pour mission de :*

- 1. Promouvoir les droits de l'homme et des peuples et notamment : i. Rassembler de la documentation, faire des études et des recherches sur les problèmes africains dans le domaine des droits de l'homme et des peuples, organiser des séminaires, des colloques et des conférences, diffuser des informations, encourager les organismes nationaux et locaux s'occupant des droits de l'homme et des peuples et, le cas échéant, donner des avis ou faire des recommandations aux gouvernements ; ii) Formuler et élaborer, en vue de servir de base à l'adoption de textes législatifs par les gouvernements africains, des principes et règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits de l'homme et des peuples et des libertés fondamentales ; iii. Coopérer avec les autres institutions africaines ou internationales qui s'intéressent à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des peuples ;*
- 2. Assurer la protection des droits de l'homme et des peuples dans les conditions fixées par la présente Charte ;*
- 3. Interpréter toute disposition de la présente Charte à la demande d'un État partie, d'une institution de l'OUA ou d'une Organisation africaine reconnue par l'OUA ;*
- 4. Exécuter toutes autres tâches qui lui seront éventuellement confiées par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement ;*

De ce qui précède, il appert que la commission africaine doit toujours se référer à la Charte dans l'accomplissement de ses principales attributions, à savoir : l'information et la recherche, le conseil et la coopération avec les institutions similaires. Dès lors, le silence de la Charte par rapport au droit au respect de la vie privée, et encore plus dans le cyberspace, est facteur de blocage dans

son efficacité. Même si elle a essayé de se référer indirectement à ce droit à travers la protection d'autres droits garantis par la charte dans certaines de ses résolutions<sup>32</sup>.

Au-delà de ce silence de la charte par rapport au droit au respect de la vie privée, la commission elle-même fait face à des problèmes plombant son efficacité (b).

Page | 357

### **b- La Commission africaine : une commission minée par des problèmes récurrents**

Plusieurs difficultés font généralement obstacle à l'efficacité de la commission africaine des droits de l'homme : la difficulté de l'accès à la commission, l'interventionnisme de la conférence des chefs d'État, et enfin le manque de moyen.

Concernant l'accès à la commission, le principe de l'épuisement des recours internes prévus par l'article 56 de la Charte a toujours posé problème. En effet, dans certains pays, surtout dans les régimes autoritaires d'Afrique, le respect de ce principe n'est pas toujours évident, comme le démontre la jurisprudence de la Commission<sup>33</sup>.

En outre, la commission fait face à un problème d'interventionnisme vu que la commission est sous la subordination de la Conférence des chefs d'État, ayant un pouvoir de décision. De ce fait, les États « tiennent les rênes » de la lutte contre les violations des droits de l'homme en Afrique. Cet état de fait est alarmant lorsqu'il s'agit de la protection du droit au respect à la vie privée en particulier.

Finalement, il convient de souligner le manque de moyen de la commission, surtout sur le plan financier. Cela montre, une fois de plus, que la protection des droits de l'homme – en dehors de beaux discours – n'est pas une priorité pour les pays africains.

Tous ces problèmes étaient à l'origine de la création de la Cour africaine des droits de l'homme<sup>34</sup>, mais malheureusement celle-ci n'est pas non plus à la hauteur de ces attentes (2).

### **2- La Cour africaine des Droits de l'Homme : une jurisprudence terne**

Pour la protection du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace en Afrique, la mise en place d'une Cour africaine des droits de l'homme a suscité des espoirs. Il apparaît toutefois

<sup>32</sup> Résolution sur le droit à la liberté d'information et d'expression sur Internet en Afrique, CADHP/Rés. 362 (LIX) 2016. URL : [Commission africaine des droits de l'homme et des peuples Fr sessions \(achpr.org\)](http://www.achpr.org/sessions/fr/commission/2016/362). Consulté le 22 décembre 2022.

<sup>33</sup> Affaire 155/96: Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR)/Nigeria. Affaire 260/02: Bakweri Land Claims Committee/Cameroon.

<sup>34</sup> NGUEMA (N.E.), « La commission africaine des droits de l'homme et des peuples et sa mission de protection des droits de l'homme », *La Revue des droits de l'homme [En ligne]*, 2017. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2844> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.2844>. Consulté le 13 janvier 2023.



aujourd'hui que l'inconsistance de la jurisprudence en la matière (a) et l'inefficacité générale de la Cour (b) ont transformé ces espoirs en désillusions<sup>22</sup>.

**a- L'inconsistance de la jurisprudence de la Cour en matière de droit au respect de la vie privée**

Page | 358

Contrairement à la Commission, la Cour s'est vu attribuer le pouvoir d'appliquer d'autres traités relatifs aux droits de l'homme à condition qu'ils soient ratifiés par l'État en cause, il en est ainsi notamment du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les articles 3 et 7 du protocole relatif à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une cour africaine des droits de l'homme et des peuples prévoient en effet que :

*Article 3 : « 1. La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du présent protocole, et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les États concernés ; 2. En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide.*

*Article 7 : « La Cour applique les dispositions de la Charte ainsi que tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par l'État concerné ».*

Dès lors, la Cour a beaucoup plus de latitude que la Commission dans la protection du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace en ayant la possibilité de se référer à l'article 17 du Pacte international relatif aux droits de l'homme et éventuellement aux observations générales du Comité des droits de l'homme. Mais pour autant, la consultation des différents recueils de jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme n'a pas permis d'identifier des affaires relatives à la protection du droit au respect de la vie privée, et encore moins dans le cyberspace africain. Alors que la prise de position de la Cour aurait été salubre pour la protection du droit au respect de la vie privée.

La vacuité de la jurisprudence en matière de protection du droit au respect de la vie privée est aggravée par l'inefficacité générale de la Cour (b).

**b- La Cour africaine : une juridiction inefficace**

Plusieurs constats amènent à cette conclusion. Premièrement, le contentieux des droits de l'homme étant un contentieux de légalité et non d'annulation, la Cour doit toujours compter sur la

collaboration des États pour l'exécution de ses décisions<sup>35</sup>. Pourtant, les États africains ont du mal à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour, et beaucoup considèrent que les décisions de condamnations portent atteinte à leur souveraineté<sup>36</sup>. D'ailleurs, comparé à la ratification de la charte, l'on constate un amenuisement de l'enthousiasme des pays membres de l'union pour la ratification des pactes additionnels<sup>37</sup> (et particulièrement celui relatif au statut de la Cour).

Les arrêts de la Cour n'ont de ce fait aucune force réelle et dépendent du bon vouloir des États parties<sup>38</sup>. La seule possibilité de coercition étant l'intervention de la Conférence de l'Union sur la base de la responsabilité internationale.

La fusion de ces deux entités (Commission africaine des droits de l'homme et Cour africaine des droits de l'homme) dans le cadre de la Cour africaine de Justice et des Droits de l'homme n'apportera pas plus d'efficacité dans la protection des droits de l'homme en Afrique.

De ce qui précède, l'on peut affirmer sans ambages que les instruments et les organes de protection des droits de l'homme du continent africain ne sont pas en mesures – en l'état – de protéger le droit au respect de la vie privée de manière effectif. À ce rythme, les citoyens africains ne seront pas à l'abri des opérations de surveillance massive ou de collecte de donnée que ce soit par les États ou par les entreprises privées œuvrant dans le domaine des nouvelles technologies. Il convient alors d'explorer des pistes de solution pour rehausser les standards de protection du droit au respect à la vie privée en Afrique (II).

## **II- LA PROTECTION REGIONALE DU DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVEE DANS LE CYBERESPACE EN AFRIQUE : LES PISTES D'UNE PLUS GRANDE EFFECTIVITE**

L'amélioration de la protection du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace en Afrique ne sera pas de tout repos au vu des différents défis évoqués ci-dessous. L'adoption d'une approche réaliste semble être la meilleure option, en espérant que la protection de la vie privée sur le continent africain pourrait être renforcée par une croissance progressive du droit africain des droits de l'homme grâce à la clarification et, finalement, à l'extension des instruments juridiques

<sup>35</sup> BURGORGUE-LARSEN (L.) et NTWARI (G-F.), « Chronique de jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (2020) », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, n°128, 2021, pp. 991-1046

<sup>36</sup> NZEKO AUBRAN DONADONI (N.), « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, n°121, 2020, p. e1-e25.

<sup>37</sup> BEN ACHOUR (R.), « Les protocoles normatifs à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *Annuaire africain des droits de l'homme*, 2020, pp. 83-98

<sup>38</sup> DIOP (A-K.), « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou le miroir stendhalien du système africain de protection des droits de l'homme », *Les Cahiers de droit*, volume 55, numéro 2, 2014, pp. 529-555

existants. Quelques pistes de solutions sont de ce fait envisageables pour une meilleure protection. Certains visent le renforcement des garanties du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace en Afrique en son état actuel (A), tandis que d'autres ambitionnent d'améliorer les mécanismes de protection pour l'avenir (B).

### **A- Le renforcement des garanties du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace en Afrique : piste à court terme.**

Dans le but de renforcer les garanties du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace en Afrique, deux catégories de mesures sont envisageables à court terme : des campagnes de sensibilisation, de prise de conscience politique de l'importance de la protection du droit au respect de la vie privée (1), et l'intégration des instruments de garantie de ce droit au niveau national (2).

#### **1- La nécessaire sensibilisation des États et de l'opinion sur l'importance de la protection du droit au respect de la vie privée**

Au vu de la réticence des États et de la faible considération accordée au droit au respect de la vie privée sur le continent Africain, sensibiliser et promouvoir le droit au respect de la vie privée (a) en général, et vulgariser la convention de Malabo (b) en particulier paraît être une nécessité.

##### **a- Sensibiliser et promouvoir le droit au respect de la vie privée en général**

La sensibilisation est l'action de « [...] rendre sensible, réceptif à quelque chose »<sup>39</sup> et, pour cela, des actions de différentes sortes peuvent être menées : conférences, colloques, expositions, ateliers, formations, etc. Ainsi, dans l'optique de conscientiser la population africaine en générale, la société civile et surtout les États, l'union africaine devrait mettre en place des activités dans ce sens.

En effet, une fois que les États, les sociétés civiles ainsi que la population africaine auront pris conscience de l'importance actuelle du droit au respect à la vie privée dans le cyberspace au niveau mondial, des discussions plus sérieuses sur cette question pourront avoir lieu sur le continent.

À cet effet, par exemple, l'union africaine devrait envisager de travailler de concert avec les autorités de protection de la vie privée de la zone Asie-Pacifique (APPA) – qui ont pris l'initiative

<sup>39</sup> *Le petit Larousse illustré*, 2019, p. 1061

en 2006 de créer une semaine de sensibilisation à la protection de la vie privée –, ou du moins s'inspirer de leur démarche. Il s'agit d'un exemple de bonne pratique parce que cette semaine de sensibilisation, qui a lieu dans plusieurs pays du monde entier chaque année, vise à promouvoir et sensibiliser le public sur de nombreuses questions de protection de la vie privée et sur l'importance des renseignements personnels<sup>40</sup>. Le Cyber Africa Forum <sup>41</sup> qui réunit les membres de la société civile africaine depuis 2021 est déjà un excellent début.

Page | 361

Le résultat de tels événements peut être en tout point bénéfique pour la garantie du droit au respect de la vie privée en Afrique, et permettrait par la même occasion la vulgarisation de la seule convention africaine traitant spécifiquement de cette question : la convention de Malabo (b).

#### **b- Vulgariser la convention de Malabo**

En prenant l'initiative de faire des actions de sensibilisations, autant conscientiser également les États membres de l'Union africaine sur la nécessité de ratifier la convention africaine sur la cybersécurité, la protection des données et les transactions électroniques. La réussite de cette action est toutefois conditionnée par l'efficacité préalable de la sensibilisation sur l'importance du droit au respect de la vie privée, car c'est à cette seule condition que les États arriveront à dépasser leur a priori et leur réticence.

Il appert effectivement de l'analyse de la convention que les dispositions faisant l'objet de plus de réticences sont relatives à la transaction électronique<sup>42</sup>. Prendre conscience de l'importance de la protection du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace amènera les États à être plus disposé à ratifier la convention, la ratification de la convention apparaissant dans ce cas comme un mal nécessaire.

Toutefois, en l'état actuel du droit africain, en plus de la sensibilisation des États et de l'opinion, pour plus d'effectivité de la protection, il faut également encourager l'intégration du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace au niveau national (2).

### **2- L'encouragement souhaitable de l'intégration du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace au niveau national**

<sup>40</sup> [Semaine de sensibilisation à la protection de la vie privée - Asia Pacific Privacy Authorities \(APPA\) \(appaforum.org\)](https://appaforum.org) (Consulté le 02 janvier 2023). Plusieurs pays de divers horizons ont pris part à ces événements, pour ne citer que : l'Australie, le Canada, la Colombie, la Corée, les États-Unis, etc.

<sup>41</sup> Cyber Africa Forum : <https://www.cyberafricaforum.com>

<sup>42</sup> KABLAN (S.), OULAÏ (A.), et SANNI YAYA (M.), « Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité : Plaidoyer pour un dépassement des traditions », *Revue de droit des affaires internationales*, 2012, pp. 267-305.

Intégrer le droit au respect de la vie privée dans le cyberspace au niveau national implique d'encourager la création de lois au niveau national (a), et assurer la mise en place effective d'autorités nationales de protection (b).

**a- Renforcer et encourager l'adoption de lois relatives à la protection du droit au respect de la vie privée dans les pays membres de l'Union africaine**

Compte tenu du silence de la charte africaine, et de l'incertitude de la mise en œuvre de la convention de Malabo, l'adoption de lois relatives à la protection du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace semble être une alternative plausible à court terme.

L'union africaine devrait ainsi encourager l'adoption de lois sur la protection des données par les États membres. Ces lois devraient prendre en compte les préoccupations actuelles en matière de protection du droit à la vie privée dans le cyberspace. Il serait plus efficace de prévoir une loi type afin d'harmoniser les mesures de protection sur le continent. L'union africaine n'est d'ailleurs pas inaccoutumée à cette pratique, comme le témoigne l'adoption de la loi-type de l'Union africaine sur la biosécurité en Afrique<sup>43</sup>, loi type pour l'Afrique sur l'accès à l'information<sup>44</sup>, le modèle de loi africaine pour la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des sélectionneurs et la réglementation de l'accès aux ressources biologiques<sup>45</sup>. De plus, avec l'élaboration d'une loi-type, l'on contribuera non seulement au développement de nouvelles lois en matière de protection du droit au respect de la vie privée et de la protection des données dans le cyberspace, mais également à la révision des lois existantes.

Avec l'adoption de lois relatives à la protection des données au niveau national, la garantie du droit au respect de la vie privée gagnerait plus en effectivité vu que les juridictions nationales peuvent en assurer le respect ; mais ceci à condition que la saisine du juge soit stimulée, en informant les usagers de la justice sur les droits que les textes leur accordent en matière de protection du droit au respect de la vie privée. L'objectif étant que ces lois ne demeurent pas lettres mortes, comme c'est le cas dans plusieurs États aujourd'hui.

<sup>43</sup> NOISETTE (C.), « Union africaine – loi-cadre sur la biosécurité », *Inf'OGM Spécial Afrique* n°3 [En ligne]. URL : <https://www.infogm.org/UNION-AFRICAINE-loi-cadre-sur-la> (Consulté le 02 décembre 2022).

<sup>44</sup> Loi type pour l'Afrique sur l'Accès à l'Information : [https://www.achpr.org/fr\\_legalinstruments/detail?id=32](https://www.achpr.org/fr_legalinstruments/detail?id=32) (Consulté le 02 décembre 2022).

<sup>45</sup> WHANNOU (T.S.), *Le cadre juridique de la protection des savoirs traditionnels africains associés aux ressources génétiques sur l'agriculture et l'alimentation dans l'espace OAPI*, Mémoire de Master 2 en Droit Communautaire Africain, Institut de Droit Communautaire & Université de Bouaké, 2010.

En outre, en plus de la garantie juridictionnelle, il serait aussi plus avisé d'encourager la mise en place effective d'une autorité nationale de protection du droit au respect de la vie privée et des données dans chaque État membre (b).

**b- Assurer la mise en place effective d'autorités nationales chargées de la protection du droit au respect de la vie privée et des données**

Page | 363

La mise en place d'autorités nationales chargée de protection du droit au respect de la vie privée et des données permettrait d'appliquer de manière efficace et effective les lois relatives à la protection des données. Il s'agit d'une mesure s'inscrivant dans la droite ligne de la recommandation de l'OCDE<sup>46</sup>. Ces autorités seront en charge de sensibiliser, de conseiller, de proposer des réformes législatives ou réglementaires, et même de sanctionner les atteintes à la vie privée dans le cyberspace. L'efficacité de la CNIL française est très éloquente à ce propos et, dans le cadre de ses missions, la commission s'est même engagée dans un bras de fer avec l'État français pour la cause de la protection du droit au respect à la vie privée et des données<sup>47</sup>.

La première réticence à ce propos, ce serait le sentiment de certains États d'avoir à transposer les législations occidentales. Sur ce point, de grands juristes du continent ont improuvé dans le passé avec véhémence l'idée d'une transposition des réalités européennes à la réalité africaine<sup>48</sup>. Il convient cependant de noter que l'extraterritorialité du cyberspace invite à reconsidérer la question, vu que les standards de protection doivent s'équivaloir pour qu'une atteinte à la vie privée dans le cyberspace sanctionnée dans les contrées européennes ne récolte l'impunité dans le système africain<sup>49</sup>. Il n'y a qu'un seul et unique cyberspace, la toile tissée par le web est sans frontières, les réalités socio-économiques n'ont dès lors aucun impact sur les dangers que représentent les atteintes au respect de la vie privée. La seconde réticence a trait au pouvoir de la commission, qui fera l'objet de méfiance de la part des États et des grandes entreprises de technologie comme les membres de la GAFAM.

<sup>46</sup> Resolution on the urgent need for protecting privacy in a borderless world, and for reaching a Joint Proposal for setting International Standards on Privacy and Personal Data Protection, 30th International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners Strasbourg, 17 october 2008. URL: <https://www.icdppc.org/wp-content/uploads/2015/02/Resoluion-on-the-urgent-need-for-protecting-privacy-in-a-borderless-world.pdf> (Consulté le 01 janvier 2023)

<sup>47</sup> REDACTION LE MONDE, « Après quarante ans d'existence, la CNIL face à de nouveaux défis », *Le Monde du 25 janvier 2018*. URL : [Après quarante ans d'existence, la CNIL face à de nouveaux défis \(lemonde.fr\)](https://www.lemonde.fr) (Consulté le 13 décembre 2022).

<sup>48</sup> KABLAN (S.), OULAI (A.), et SANI YAYA (M.), « Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité : Plaidoyer pour un dépassement des traditions », *Revue de droit des affaires internationales*, 2016, pp. 267-305.

<sup>49</sup> BIRHANE (A.), « Algorithmic Colonization of Africa », *Scripted*, Volume 17, Issue 2, 2020, pp. 389-408.



À l'analyse de ces solutions à court terme (A) succéderont les propositions d'amélioration à long terme (B).

**B- L'amélioration du système régional africain de protection du droit au respect de la vie privée : piste à long terme.**

Page | 364

Pour une meilleure effectivité de la protection du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace à plus long terme, le système régional africain doit être amélioré. Les citoyens africains doivent pouvoir jouir de ce droit et les victimes de toutes atteintes doivent pouvoir obtenir un droit de recours effectif et objectif. Cela explique la nécessité d'un réaménagement du système normatif (1) et l'inéluctable révision des mécanismes de protection (2).

**1- Le réaménagement inéluctable du système normatif**

Les propositions relatives au réaménagement du système normatif par rapport au respect du droit au respect de la vie privée concernent en premier lieu l'intégration du droit au respect de la vie privée dans la charte (a) et l'adoption d'une nouvelle convention plus spécifique (b).

**a- L'intégration du droit au respect de la vie privée dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples**

Cette proposition tend à pallier le silence de la charte. À cet effet, un protocole additionnel doit être adopté afin de compléter et développer ses dispositions et de répondre pleinement aux exigences de protection et des garanties des droits de l'homme.

Le protocole devrait fondamentalement étendre les obligations juridiques des États membres concernant le droit au respect de la vie privée, et particulièrement dans le cyberspace. Le protocole additionnel à la charte, dont l'adoption est recommandée, devrait au moins intégrer les dispositions suivantes :

- Reconnaissances des principes juridiques relatifs à la protection des données dans le cyberspace ;
- Affirmation positive des garanties de procédures ;
- Les États parties au protocole devraient être tenus par celui-ci de prendre les mesures législatives, judiciaires et administratives nécessaires pour développer et mettre en œuvre les dispositions du protocole au niveau national ;

L'adoption de ce protocole n'empêche toutefois pas d'envisager l'adoption d'une nouvelle convention plus spécifique (b).

**b- L'adoption d'une nouvelle convention plus spécifique relative au droit au respect de la vie privée dans le cyberspace en Afrique**

Page | 365

L'adoption du protocole vise à pallier le silence de la charte par rapport à la protection du droit au respect de la vie privée en général. Pour une protection plus spécifique et plus complète, l'adoption d'une convention relative à la protection du droit au respect de la vie privée dans le cyberspace et à la protection des données semble nécessaire.

Bien sûr, la convention de Malabo a consacré quelques dispositions en la matière, cependant cette convention souffre déjà de nombreuses critiques en plus du fait qu'elle est perçue comme une convention « fourre-tout » en matière du numérique. Au lieu d'une seule convention, trois conventions devraient ainsi voir le jour : l'une relative à la cybersécurité, une autre relative à la protection de la vie privée et de la protection des données dans le cyberspace, et enfin une dernière convention relative à la transaction électronique.

Pour plus d'effectivité dans l'application de ces instruments, la révision des mécanismes judiciaires et conventionnels semble aussi s'imposer (2).

**2- L'inévitable révision des mécanismes judiciaires et conventionnels**

Pour permettre un meilleur accès à la justice et protéger efficacement le droit au respect de la vie privée dans le cyberspace en Afrique, le statut de la Cour Africaine de Justice et des Droits de l'Homme doit être révisé (a), et une autorité continentale de protection du droit au respect de la vie privée et de la protection des données doit en outre être instaurée (b).

**a- La révision du statut de la Cour africaine de Justice et des Droits de l'Homme**

Même si de grands pas ont été effectués avec la mise en place de la Cour africaine des droits de l'homme, et a posteriori de la Cour africaine de Justice et des Droits de l'homme, l'efficacité de la cour n'est pas pour autant garantie tant que sa saisine par les individus est subordonnée à une déclaration spéciale des États membres telle que prévu par l'article 34 du protocole portant statut de la Cour africaine des droits de l'homme.

La révision de la disposition instituant cette condition est dès lors préconisée dans l'optique d'une plus grande effectivité de la protection du droit au respect de la vie privée dans le

cyberespace africain, dont les États sont les plus susceptibles d'être les détracteurs en les justifiant par la sécurité nationale, la lutte contre la cybercriminalité, etc.

**b- La mise en place d'une autorité continentale de protection du droit au respect de la vie privée dans le cyberespace et de la protection des données**

Page | 366

L'adoption d'une convention spécifique à la protection du droit au respect de la vie privée et de la protection des données dans le cyberespace permettrait également la création d'une autorité africaine de protection du droit au respect de la vie privée et des données, un réseau africain regroupant les différentes autorités nationales de protection du droit au respect de la vie privée et des données. Cette autorité pourrait être un organe de l'Union africaine qui aura en même temps une fonction consultative et de contrôle des mesures de protection introduite dans la nouvelle convention envisagée, habilité à recevoir les plaintes étatiques et individuelles. Pour plus d'efficacité, il faudra également prévoir que l'autorité, dans le cadre de ses missions, puisse exercer des pouvoirs sur les autorités nationales de surveillance des États parties. Il devra également être doté d'un mécanisme permettant de résoudre les désaccords sur l'application des règles de la future convention, pour plus de cohérence.

**Conclusion**

Le présent article avait pour objectif principal de démontrer que, malgré les efforts réalisés par l'union africaine, les mécanismes de protection du droit au respect de la vie privée dans le cyberespace restent dérisoires en Afrique du fait du manque de volonté des États africains et de la faible considération consentie à ce droit. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres continents (notamment européens et interaméricains), les États africains semblent accorder plus de crédit au système universel qu'au système régional. Ce terrible constat incite à explorer des pistes de solutions, que ce soit à court, à moyen ou à long terme. Des suggestions ont été ainsi développées.

La route vers l'effectivité du droit au respect de la vie privée dans le cyberespace en Afrique sera longue et tortueuse compte tenu de la réticence séculaire des États africains, mais l'importance de ce droit en fait un passage obligé à l'ère du numérique. La protection du droit au respect de la vie privée serait d'ailleurs de plus en plus ardue lorsque les États africains – surtout ceux ayant un régime autoritaire – auront les moyens et l'opportunité d'opérer une surveillance de masse, on l'a vu avec le cas de la chine. S'en remettre aux lois et organes étatiques pour protéger ce droit à ce moment-là, c'est faire garder les brebis par les loups.

## **L'Acte constitutif de l'Union africaine face au défi de la paix et de la sécurité en Afrique**

*The Constitutive Act of the African Union and the Challenge of the Peace and Security in Africa*

Par :

Page | 367

**Pierre-Paul DIKA ELOKAN**

Docteur en droit public

Chargé de cours en droit public

FSJP De l'Université De Ngaoundéré (Cameroun)

### **Résumé :**

*Le lancement de l'UA en 2002 est apparu être un signal fort pour la bonne gouvernance, l'Etat de droit, la garantie de la démocratie et le soutien accordé aux changements constitutionnels des gouvernements en Afrique. Face aux conflits qui minent le continent africain, l'UA s'appuie en vertu de ses missions de paix et de sécurité du continent africain, en premier lieu sur la consécration d'un cadre ambitieux de part ses instruments juridiques et organiques.*

*En second lieu l'UA s'appuie sur l'instauration d'un régime de sanction et la résolution pacifique des différends en sa qualité d'actrice de choix dans les défis de la résolution des conflits en Afrique. Ceci notamment par la suspension de certains Etats suite aux changements anticonstitutionnels, le règlement pacifique des différends et les mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits.*

**Mots Clés :** Union africaine - Organisation de l'unité africaine - Conseil de paix et de sécurité - médiation - mission de l'union africaine en somalie – architecture de paix et de sécurité en Afrique

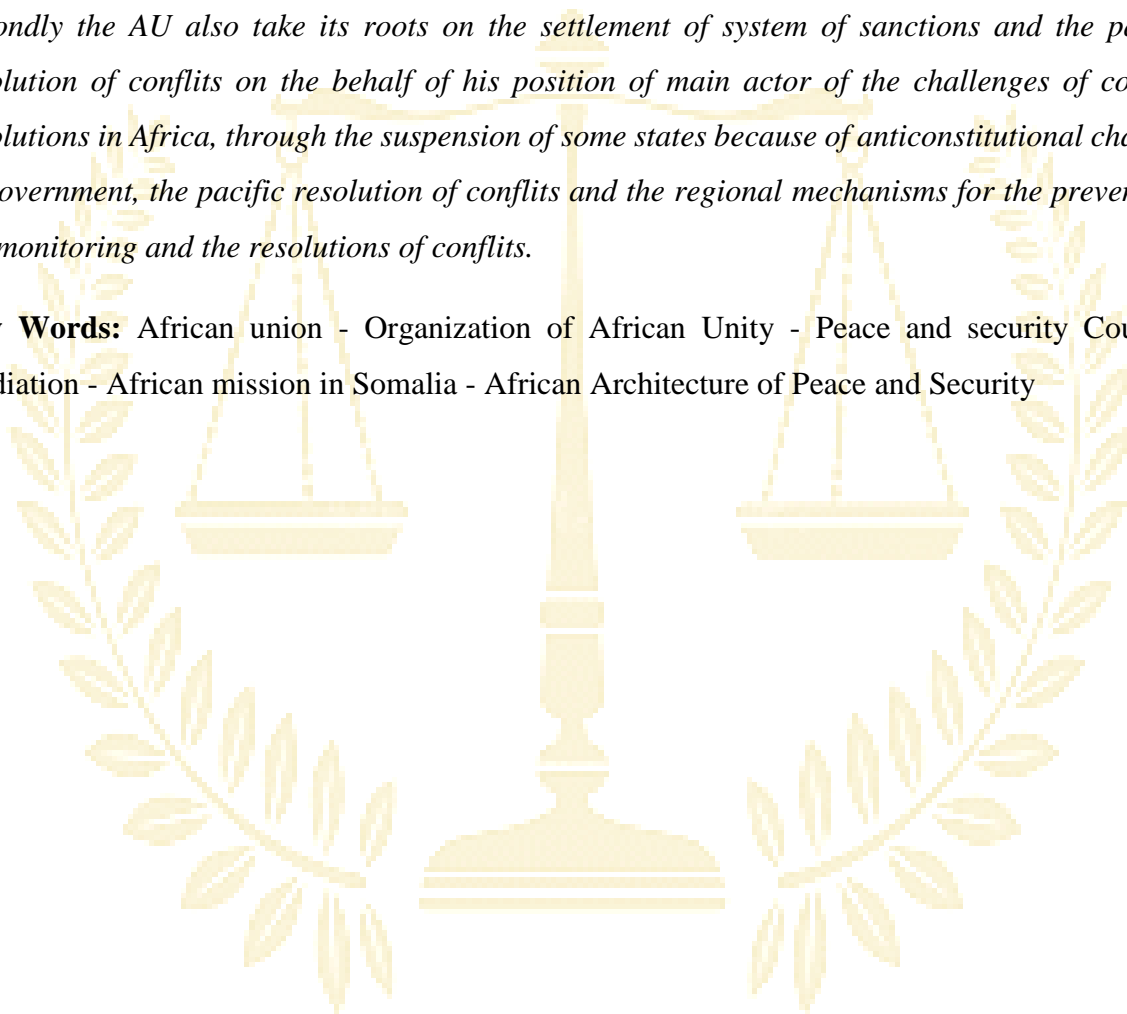
**Abstract :**

*The launching of the AU in 2002 has been seen as a strong highlight for good governance, state of law, the guarantee of democracy and the support of the constitutional change of government in Africa. Facing the conflicts in Africa, the AU, through his missions of peace and security of the African continent, take its roots firstly on the consecration of and ambitious framework of his legal and organic tools.*

Page | 368

*Secondly the AU also take its roots on the settlement of system of sanctions and the pacific resolution of conflicts on the behalf of his position of main actor of the challenges of conflicts resolutions in Africa, through the suspension of some states because of anticonstitutional changes of government, the pacific resolution of conflicts and the regional mechanisms for the prevention, the monitoring and the resolutions of conflicts.*

**Key Words:** African union - Organization of African Unity - Peace and security Council- Mediation - African mission in Somalia - African Architecture of Peace and Security



## Introduction

Révolutions en Egypte et en Tunisie, instabilités en Lybie, en Somalie, dans l'est de la RDC, au Sahel, au Mali<sup>1</sup>, au Soudan, au Soudan du Sud et en République centrafricaine, coups d'Etats au Tchad, au Burkina Faso, en Guinée Conakry, la liste des pays qui se trouvent ébranlés par des troubles est bien longue. Les décennies 2010-2020 peuvent être en effet considérées comme des décennies de tous les dangers pour l'Union africaine (UA). En effet, deux décennies après sa création<sup>2</sup>, la successeuse de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) se voit malgré elle projetée à nouveau au premier plan, en vertu de son statut de mécanisme et de réponse aux défis de l'Afrique en matière de paix de sécurité et de stabilité<sup>3</sup>.

Le lancement à Durban de l'institution continentale en 2002<sup>4</sup> peut être considéré comme le point de départ de la prise en compte des nouveaux défis auxquels est confrontée l'Afrique et aussi comme une rupture par rapport à la défunte OUA<sup>5</sup>. Le contexte né de la guerre froide, la situation de l'Afrique au début de l'an 2000 confrontée aux guerres civiles, à l'instabilité politique, à la pauvreté, pour ne citer que ces exemples, ont rendu nécessaire une approche plus réaliste et concertée de l'action de la Communauté africaine.<sup>6</sup>

La création de l'OUA à Addis Abeba (Ethiopie) en 1963 correspondait à une époque marquée par la décolonisation et avait pour but louable d'assurer l'unité africaine, qui était la base de son action<sup>7</sup>. Plus de six décennies plus tard, et une situation africaine bien en déca des

<sup>1</sup> Lire notamment à ce effet, DIKA (P.P), « La situation au Mali : les enjeux africains et globaux », *Les Cahiers de l'IDRP*, janvier 2013, pp.13-23.

<sup>2</sup> Les 9 et 10 juillet 2002 à Durban en Afrique du Sud, en application de la déclaration de Syrte (Libye) du 09 septembre 1999. A ce sujet lire NYABEYEU TCHOUKEU (L.), « La formulation de l'ordre public africain », CJP, Université de N'Gaoundéré, 2015, pp.53-82., et aussi MVELLE (G) et ZANG (L.) (sld), *L'Union africaine quinze ans après*, Tome 1 et Tome 2, L'harmattan, Paris, 2017

<sup>3</sup> CHOUALA (Y.A.), « Puissance, résolutions des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine, *Annuaire français des relations internationales* (AFRI), 2005, vol. IV, 20p.

<sup>4</sup> L'acte constitutif ayant été signé à Lomé (Togo) le 11 juillet 2000 et amendé par le Protocole sur les amendements de l'Acte constitutif adopté le 11 juillet 2003 à Maputo (Mozambique).

<sup>5</sup> Cette ambition passait par des moyens financiers adéquats. A cet égard, le premier président de la Commission de l'Institution, le malien Alpha OUMAR KONARE, voulait faire passer le budget de fonctionnement de l'organisation de 40 à 600 millions de dollars. (280 millions en 2012 et 308 millions en 2014). A titre de comparaison, celui de l'Union européenne (UE) était à la date du lancement de l'UA de 120 milliards de dollars. Voir à cet égard, MWANASATI (M.), « From the Organization of African Unity to the African Union », in BAREGU (M.) et LANDSBEG (C.) (Dir), *From Cape to Congo: Southern Africa's Evolving Security Challenge*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, Colorado, 2003, op.cit., p.205-223.

<sup>6</sup> KELLER (E. J.) et ROTHCHID (D.B.), (ed), *Africa in the New International order* col, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1996. Lire aussi DUJARDIN (S.), « L'Union africaine: un ordre juridique panafricain refondé par les Etats en quête de Nations », Thèse de doctorat, Université de Paris 1, 2007.

<sup>7</sup> KAMARIZA (E), « 35 ans d'existence de l'OUA : ses forces et ses faiblesses », Bujumbura, Mémoire UB, 1999.



espérances<sup>8</sup>, les défis auxquels est confrontée le continent, la paix, le développement et la prospérité économique notamment, ont pour sûr, tracé la voie d'une nouvelle optique d'action. L'UA marquait ainsi une rupture avec le passé, puisque l'organisation a été d'une part créée dans un contexte de fin de guerre froide, donc différent de celui de l'OUA<sup>9</sup> (les indépendances pour l'OUA) et d'autre part, les rôles, les défis et la structure de la nouvelle organisation continentale sont d'une autre nature puisque la nécessité de prévenir, de gérer et de résoudre les conflits et de faire face aux défis socioéconomiques est devenue urgente du fait notamment de la mondialisation<sup>10</sup>.

Le lancement de l'UA a été donc un signal fort pour la bonne gouvernance, l'état de droit, la garantie de la démocratie, le respect des changements constitutionnels de gouvernement<sup>11</sup>, la non violation des droits de l'homme par les gouvernements et surtout le symbole d'un environnement dans lequel les Chefs d'Etats et de gouvernement s'engagent pour la bonne gouvernance politique et économique.<sup>12</sup>

Ces considérations nous confortent dans l'idée que l'UA apparaissait comme la réponse politique aux maux qui minent le continent africain. Presque deux décennies plus tard, au terme d'une mise en jambes timide<sup>13</sup>, l'UA, malgré cet état de fait, reste, au travers de son acte constitutif l'instrument continental à même de fédérer autour d'une Afrique forte de plus de 54 Etats membres. Ce qui dénote d'un rôle non négligeable à jouer pour la résolution des conflits qui secouent encore le continent africain.

<sup>8</sup> Continuation de guerres civiles, régimes à parti unique ou sous dictature militaire, une économie qui peine à décoller malgré des prévisions de croissance à la hausse, corruption due à la présence d'une élite, détournement des fonds publics, faiblesse des infrastructures de transport, de communication, des économies basées sur l'exportation des matières premières et ne nécessitant pas de compétences élevées, ni une formation adéquate.

<sup>9</sup> Sur les initiatives de l'UA en matière notamment de règlement pacifique des différends, voir ZARTMAN (V.I.W.), *La résolution des conflits en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 1990, et également BALDE (H.), « La bilan de l'OUA dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique, *Groupe d'études des questions de paix et de sécurité internationales* (GEQPSI), février 2003, 14p. Disponible en ligne sur <http://www.ridi.org/gnu/rap/20030213.pdf>, (consulté le 26 janvier 2023).

<sup>10</sup> ADJOVI (R.), « L'Union africaine : étude critique d'un projet ambitieux, *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, n°4, janvier-mars 2002, pp.3-20.

<sup>11</sup> L'adoption par l'Union africaine de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance par La Conférence le 30 janvier 2007 à Addis Abeba en est l'expression. (entrée en vigueur le 15 février 2012)

<sup>12</sup> Voir à cet effet MVELLE (G.), *L'Union africaine : fondements, organes, programmes et actions*, L'harmattan, Paris, 2007. Lire aussi OUGUERGOUZ (F.) et YUSUF (A.), (dir) *L'Union africaine : cadre juridique et institutionnel : manuel sur l'Organisation panafricaine*, Pedone, Paris, 2013. Et enfin, TCHIKAYA (B.), *Le droit de l'Union africaine : Principes, institutions et jurisprudence*, LGDJ, Paris, 2019.

<sup>13</sup> POUANDO (J.P.B.), *Les limites de l'Union africaine dans la résolution des conflits : Compétences, objectifs, institutions et opérations*, L'Harmattan, Paris, 2018.

Ainsi, comment cette institution aux ambitions peu modestes peut être un instrument de la paix et de la sécurité en Afrique ?

Malgré sa discrétion (action limitée aux réunions du Conseil de paix et de sécurité) lors des crises libyennes et égyptiennes depuis 2011<sup>14</sup>, la consécration d'un cadre ambitieux en matière de paix et de sécurité (I) peuvent au vu de leur mise en œuvre par l'instauration d'un régime de sanction et la résolution pacifique des conflits (II) faire de l'UA un acteur de choix de la résolution des conflits qui minent le continent africain.

## **I- LA CONSECRATION D'UN CADRE AMBITIEUX EN MATIERE DE PAIX ET DE SECURITE A LA HAUTEUR DES AMBITIONS**

L'acte constitutif de l'UA se veut ambitieux et cela est somme toute louable du fait des défis de cette organisation qui se veut porteuse de valeurs, de démocratie et de paix, de stabilité et de sécurité pour le continent africain<sup>15</sup>. Ce dispositif de l'UA eut égard à sa politique de paix et de sécurité du continent africain se veut à la hauteur de ses ambitions. Ainsi, un nouveau cadre normatif adapté à la hauteur des défis (A) et des organes à la hauteur des ambitions (B) en sont l'illustration.

### **A- Un nouveau cadre normatif adapté aux défis de la paix et de la sécurité**

Ce dernier est de nature diverse et possède aussi bien une valeur morale que symbolique. En effet, les objectifs et principes qui figurent aux articles 3 et 4 de l'acte constitutif remplacent les articles II et III plus condensés de la Charte de l'OUA<sup>16</sup>. Le protocole adopté à Maputo (Mozambique) le 11 juillet 2003 « sur les amendements à l'acte constitutif de l'Union africaine » donne aux objectifs

<sup>14</sup> L'action de l'UA s'est limitée à une déclaration de solidarité avec le peuple égyptien, à l'envoi d'un Groupe de haut niveau, et à un appel à la nécessaire réconciliation entre les parties prenantes (autorités de transition, société civile). Voir à cet effet, Union africaine, communiqué du Conseil de paix et de sécurité, 416<sup>ème</sup> réunion au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, Addis Abeba, Ethiopie, 29 janvier 2014. PSC/AHG/COMM.3(CDXVI). Communiqué disponible sur le site de l'UA. [www.peaceau.org](http://www.peaceau.org) (consulté le 9 janvier 2023). Il en a aussi été de même, la même année au regard de la Libye, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA réaffirmant son attachement à l'unité et à l'intégrité territoriale de la Libye. UA : Communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA) en sa 459<sup>ème</sup> réunion sur la situation en Libye (24 septembre 2014), en ligne [www.peaceau.org](http://www.peaceau.org). Dans la même lignée, la réunion du groupe de contact de l'Union africaine sur la Libye en date du 19 mai 2020 a réitéré sa préoccupation sur la situation humanitaire dans ce pays. En ligne, [www.peaceau.org](http://www.peaceau.org) (consulté le 23 janvier 2023). Pour ce qui est de la doctrine citons FOGUE TEDOM (A.), « Union africaine et crise libyenne : Des incohérences stratégiques et diplomatiques de l'Union africaine (UA) à la question de la crédibilité du projet de la renaissance africaine », juin 2012, en ligne, [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com) (consulté le 23 janvier 2023).

<sup>15</sup> OUGUERGOUZ (F.) et YUSUF (A.), op.cit., de même que TCHIKAYA (B.), op.cit., et enfin BOUDA (N.), « Les innovations normatives de l'Union africaine en matière de paix et de sécurité », Revue académique de la Recherche juridique, Faculté de droit et de science politique, Université de Bedjaia, Algérie, 2017, pp. 47-65, en ligne, [www.asjp.cerist.dz](http://www.asjp.cerist.dz) (consulté le 23 janvier 2023).

<sup>16</sup> Lire à cet effet, DOUMBE BILLE (S.), « L'Union africaine : objectifs et principes », in OUGUERGOUZ (F.) et YUSUF (A.), (dir.), op.cit., pp.57-78.

et aux principes une dimension plus rallongée avec en ligne de mire l'extension des motifs d'intervention de l'UA<sup>17</sup>. On est donc passé de 14 en 2000<sup>18</sup> à 17 dans le Protocole. Les principes ont également connus une retouche bien que légère, passant de 16 à 18. Ils consistent ainsi en des objectifs politiques, économiques, démocratiques et stratégiques ambitieux (1)<sup>19</sup> et des principes renouvelés à la hauteur des espérances (2)<sup>20</sup>.

### **1- Des objectifs politiques, économiques, démocratiques et stratégiques ambitieux**

Ces derniers, inhérents à la prise en compte de tous les aspects de la paix et de la sécurité sur le continent africain sont en effet contenus dans l'article 3 de l'Acte constitutif et ont ceci de particulier que l'UA se veut plus forte et dans une perspective plus audacieuse<sup>21</sup> que la défunte OUA et doit de ce fait tenir compte de la nouvelle donne internationale<sup>22</sup>. Si de manière générale 17 objectifs<sup>23</sup> sont mis en lumière, quatre peuvent être relatifs à la paix, la sécurité et à la stabilité du continent par le biais de la résolution des conflits.

Le premier<sup>24</sup>, est de « *défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance des Etats membres* ». Il apparait ici l'objectif politique l'importance de l'intégrité territoriale, lequel est un facteur de stabilité des Etats africains et de ceux du reste du monde dans leur ensemble<sup>25</sup>.

Le second<sup>26</sup>, qui est stratégique, dont la clarté ne fait pas de doute, est de « *promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent* »<sup>27</sup>.

Le troisième<sup>28</sup>, démocratique, en lien presque direct avec le second est de « *promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance* ». Les institutions stables sont en effet l'un des facteurs clé de la stabilité politique et par la, de la

<sup>17</sup> BOUDA (N.), op.cit., pp. 53-55.

<sup>18</sup> Union africaine: Acte constitutif de L'UA adopté le 11 juillet 2000 à Lomé (Togo) et entrée en vigueur le 26 mai 2001 en vertu conformément aux conditions prévues en son article 28 : « Le présent acte entre en vigueur (30) jours après le dépôt des instruments de ratification par les deux tiers des Etats membres de l'OUA.

<sup>19</sup> Article 3 de l'acte constitutif.

<sup>20</sup> Article 4 de l'acte constitutif.

<sup>21</sup> Les objectifs (c) sur l'intégration politique et socioéconomique du continent et (i) sur les négociations internationales en sont l'expression.

<sup>22</sup> La décolonisation et l'unité africaine étaient le fer de lance de l'OUA.

<sup>23</sup> Des objectifs multidimensionnels, lesquels sont socioéconomiques, stratégiques, démocratiques, stratégiques, politique. Citons l'intégration politique et socioéconomique du continent, la promotion des positions africaines communes, favoriser la coopération internationale, la protection des droits de l'homme, le développement durable, la promotion de la recherche dans tous les domaines, la promotion de la santé sur tout le continent.

<sup>24</sup> Article 3 (b) de l'acte constitutif.

<sup>25</sup> Retenons que les Etats africains sont des constructions coloniales et une remise en cause des frontières issues de la colonisation serait désastreuse.

<sup>26</sup> Article 3 (f) de l'acte constitutif.

<sup>27</sup> BOUDA (N.), op.cit., pp. 47-65, en ligne, [www.asjp.cerist.dz](http://www.asjp.cerist.dz) (consulté le 23 janvier 2023)

<sup>28</sup> Article 3 (g) de l'acte constitutif.

paix. Il en est de même de la bonne gouvernance qui peut être définie comme un ensemble de mécanismes existants dans un pays pour la gestion des affaires publiques à tous les niveaux. Elle peut constituer un « *principe chapeau* »<sup>29</sup>. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens expriment leurs intérêts, exercent leurs droits politiques et juridiques et assument leurs obligations<sup>30</sup>. La bonne gouvernance est donc un processus multidimensionnel de promotion d'un environnement favorable au développement économique, de limitation de la pauvreté et dans la foulée de la paix et de la stabilité. L'adoption par l'Union africaine de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance par la Conférence du 30 janvier 2007 à Addis Abeba en est l'expression. Cette dernière matérialise ainsi les objectifs de bonne gouvernance de l'UA.<sup>31</sup>

Le quatrième<sup>32</sup>, qui est économique, est de « *coordonner et harmoniser les politiques entre les communautés économiques régionales existantes et futures en vue de la réalisation graduelle des objectifs de l'Union* ». Ici sont mis en lumière les aspects économiques de la paix et de la stabilité, dont la défaillance peut être source d'instabilité. Par ailleurs, la coordination et l'harmonisation des politiques économiques et régionales<sup>33</sup> attestent de l'ambition continentale de l'UA du fait de l'échec dans ce domaine de l'OUA<sup>34</sup>.

A bien y voir, c'est le combat contre les sources potentielles des conflits qui ressortent des objectifs de l'UA, les premiers, troisièmes et quatrièmes en étant l'illustration. Agir en amont est en effet la nouvelle politique de l'UA, laquelle, notons le encore, se doit d'être en phase avec son

<sup>29</sup> Cité par DOUMBE BILLE (S.), op.cit., p.73. Pour cet auteur+, ce principe coiffe les autres principes politiques et démocratiques

<sup>30</sup> Les principes de la bonne gouvernance s'apprécient sur la base de critère d'ordre institutionnel ( une constitution démocratique, une justice indépendante, un organe législatif responsable disposant de pouvoirs étendus, une presse libre, indépendante et plurielle) et politique ( un système politique pluraliste et tolérant, le libre exercice de leur droit d'électeur par tous ceux qui ont la capacité électorale, la participation ouverte, libre des citoyens et de la société civile à l'élaboration comme à la mise en œuvre des politiques qui les affectent).

<sup>31</sup> Cette dernière composée de 53 articles met en lumière des objectifs et des principes multiples et contient des dispositions relatives à la démocratie, l'état de droit et des droits de l'homme, la culture démocratique et la paix, les institutions démocratiques, les élections démocratiques, et des sanctions en cas de changement inconstitutionnels de gouvernement (chapitre VIII), la gouvernance politique, économique et sociale, les mécanismes de mise en application.

<sup>32</sup> Article 3 (I), de l'acte constitutif.

<sup>33</sup> Huit organisations d'intégration économique, reconnues par l'Union existent sur le continent africain. Citons La CEDEAO (Afrique de l'Ouest) créée en 1975, la SADCC (aujourd'hui SADC en Afrique australe) en 1980, la CEEAC (Afrique centrale) en 1983, l'UMA (Afrique du Nord) en 1989, la CEEAE (Afrique de l'Est) en 1994, la COMESA (Afrique de l'Est et australe), en 1994 et l'IGAD (Afrique de l'Est) en 1996, le CEN-SAD (Sahel et Sahara) en 1998.

<sup>34</sup> Les principes qui guidaient les relations entre l'OUA et les Régions ont été marqués par une certaine autonomie des dernières, dues pour une grande part aux difficultés de leurs secrétariats respectifs de mettre en œuvre les décisions de l'OUA.

temps, du fait aussi de la difficile expérience des quarante années d'existence de la défunte OUA. Force est aussi de constater que les principes de la Charte constitutive sont aussi à la hauteur des espérances.

## 2- Des principes renouvelés à la hauteur des espérances

Page | 374

Ces principes sont, à bien voir, hérités de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Ces derniers, énoncés à l'article 4 de la Charte constitutive, sont au nombre de 18 et expriment les espérances dans le prisme des objectifs de l'UA. Il s'agit de renouveler les fondements de l'action future. L'avancée est donc notable par rapport à la charte de l'OUA qui était plus condensée, et illustre l'adaptation de l'UA aux défis auxquels l'Afrique est confrontée et aux exigences de l'action qu'ils imposent. C'est la raison pour laquelle les principes constituent dans l'ensemble un enrichissement incontestable. La première originalité de cet enrichissement est le maintien des principes hérités de l'OUA (égalité souveraine des Etats membres, celui de la non-ingérence dans les affaires internes des Etats, celui de la souveraineté, du règlement pacifique par voie de négociation de médiation, d'arbitrage, l'affirmation d'une politique de non alignement à l'égard de tous les blocs, pour ne citer que ces exemples). La seconde originalité est la consécration de principes novateurs qui constituent une valeur ajoutée par rapport à la Charte de l'OUA de 1963. Citons à cet effet la sécurité et la stabilité des Etats membres, par la mise sur le même plan les nécessités traditionnelles de la coexistence et les exigences de la communauté d'intérêts par notamment le droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'union pour restaurer la paix et la sécurité (h) et l'interdiction de recourir à la force entre les Etats membres (j). Ainsi ces nouveaux principes illustrent le retour de la société politique et que l'équilibre du couple pouvoir liberté se trouve restauré.

Au final six principes peuvent être considérés comme ayant trait à la paix, la sécurité et à la stabilité du continent africain. Ces derniers réunis en deux groupes de trois sont aussi bien hérités principes de la défunte de l'OUA que novateurs.

Le premier<sup>35</sup> a trait au « *règlement pacifique des conflits entre les Etats membres de l'Union par les moyens appropriés qui peuvent être décidés par la Conférence de l'Union* »<sup>36</sup>, à la « *Non ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre* ». <sup>37</sup>et

<sup>35</sup> DOUMBE BILLE (S.), op.cit., p.67-69

<sup>36</sup> Article 4 (e) de l'acte constitutif. DOUME BILLE (S.), op.cit., p.68-69.

<sup>37</sup> Article 4 (g) de l'acte constitutif.



le dernier, d'une nature particulière, a été exercé en vertu de l'article 30 de l'Acte constitutif, à plusieurs reprises par l'Union<sup>38</sup>, est la « *Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement* »<sup>39</sup>. Le chapitre VIII de la Charte africaine de la démocratie, des élections de la gouvernance (articles 23 à 26) est précisément consacré « *aux sanctions en cas de changement inconstitutionnels de gouvernement* »<sup>40</sup>.

Le second groupe, relatif aux principes novateurs non-inscrits dans l'ancienne Charte de l'OUA<sup>41</sup>, est relatif à l' « *Interdiction de recourir ou de menacer de recourir à l'usage de la force entre les Etats membres de l'Union* »<sup>42</sup>. Cet article est battu en brèche par la crise qui secoue la RDC et le Rwanda, pays dont les relations depuis 1994, année du triste génocide sont sources de tension permanente. Citons ensuite « *Le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité* »<sup>43</sup>. Cet article est d'une importance capitale du fait de l'impossibilité pour l'UA de mettre fin aux crises graves telles que le drame rwandais, la guerre civile centrafricaine, le drame somalien, pour ne citer que ces exemples. L'impunité ne sera donc plus la règle. Ce droit d'ingérence que s'est arrogée l'Union africaine vise à empêcher la survenance de crises susceptibles de mettre à mal la vie des populations. Enfin le troisième et dernier énonce le « *Droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité* »<sup>44</sup>. Au final ces principes novateurs favorisent l'application des principes traditionnels qui sont aujourd'hui l'expression de la coutume internationale.

<sup>38</sup> La Centrafrique et l'Egypte ont notamment été suspendus des travaux de l'Union en 2013 suite aux coups d'états perpétrés dans ces pays. BOUDA (N.), op.cit., pp.58-60.

<sup>39</sup> Article 4 (p) de l'acte constitutif En application de la Charte africaine de la démocratie des élections et de la gouvernance adoptée par l'UA (Conférence des Chefs d'Etat) le 30 janvier 2007 et entrée en vigueur en février 2012. Se référer aussi à TRIGOUDDJA (H.), « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », in OUGUERGOUZ (F.) et YUSUF (A.), (dir), op.cit., pp.243-256. Et enfin, NDULO Muna, « L'interdiction des changements anticonstitutionnels de gouvernement », in OUGUERGOUZ Fatsa et YUSUF Abdulqawi (dir), idem, p.223-242.

<sup>40</sup> BOUDA (N.), op.cit., pp.58-60.

<sup>41</sup> Voir pour une vue d'ensemble DOUMBE BILLE (S.), op.cit., pp.69-75

<sup>42</sup> Article 4 (f) de l'acte constitutif.

<sup>43</sup> Article 4 (h) de l'acte constitutif. A cet effet voir BOUDA (N.), ibid., p.53, DOUMBE BILLE (S), ibid., p.70. CALIGIURI (A.), "Le droit d'intervention de l'Union africaine et l'interdiction de l'usage de la force en droit international", *Paper* 2004, pp. 1-7, disponible en ligne : <https://www.academia.edu> ; FOGWELL (S.A.), The legality of the African Union's right to intervention, *Master dissertation*, Faculty of Law, University of Pretoria, 2013; BAIMU (E.) et STURMAN (K.), "Amendment to the African union's right to intervene", *African Security Review*, 12:2, 2003, 37-45. SOMA/KABORE (V.E.), « Le droit d'intervention de l'Union africaine », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2017, p. 131-154

<sup>44</sup> Article 4 (j) de l'acte constitutif.



Ainsi, de ce qui précède, les principes apparaissent être la continuité des objectifs de l'UA. Ils consistent en un savant dosage entre ceux hérités de l'OUA et des éléments novateurs.

Ce cadre normatif de l'acte constitutif s'accompagne d'organes, destinés à mettre en œuvre la politique les missions et objectifs de l'UA en matière de paix, de stabilité et de sécurité.

### **B- L'existence d'organes à la hauteur des ambitions**

Les organes de l'UA sont mentionnés à l'article 5 de l'Acte constitutif et sont au nombre de neuf<sup>45</sup>. La Conférence de l'Union (1) et le Conseil de paix et de sécurité (2), crée par Protocole<sup>46</sup> et adopté par la première session ordinaire de la Conférence de l'Union le 9 juillet 2002 à Durban peuvent être considérés comme les véritables acteurs et exécutants de la politique de l'Union africaine en matière de paix de stabilité et de sécurité dans le continent africain.

#### **1- La Conférence de l'Union**

Cet organe est le plus important<sup>47</sup> de l'UA<sup>48</sup> et est composé des Chefs d'Etat et de gouvernement ou de leurs représentants dûment accrédités<sup>49</sup> et est au plan statutaire « *l'organe suprême de l'Union* »<sup>50</sup>. Le statut particulier de cet organe est mis en lumière par ses larges pouvoirs et ses attributions qui sont administratifs, politiques, stratégiques<sup>51</sup>.

De ses derniers, quatre sont en lien direct avec la paix, la stabilité et la sécurité du continent. En premier lieu, la définition des « *politiques communes de l'Union* »<sup>52</sup>. Cette définition des politiques communes de l'Union intègre pour sûr celle de la paix de la sécurité et de la stabilité.

En second lieu, la Conférence peut « *Créer tout organe de l'Union* »<sup>53</sup>. C'est en vertu de cette disposition qu'elle a créé le du Conseil de paix et de sécurité (CPS) le 9 juillet 2002, en application de l'article 5(2) de l'Acte constitutif<sup>54</sup>.

<sup>45</sup> Notons la Conférence de l'Union, le Conseil exécutif, le Parlement panafricain, la Cour de justice, la Commission, le Comité des représentants permanents, les Comités techniques spécialisés, le Conseil économique social et culturel, et enfin les Institutions financières.

<sup>46</sup> Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine adopté le 9 juillet 2002 à Durban (Afrique du Sud), texte disponible sur le site de l'Union africaine. <http://www.psc-protocol-fr-pdf> et dans *Documents d'Actualité Internationale*, n°21, Novembre 2002, pp.821-829.

<sup>47</sup> Pour une vue d'ensemble des principaux organes de l'UA, lire BISWARO (J.M), « La Conférence, le Conseil exécutif et la Commission », in OUGUERGOUZ (F.) et YUSUF (A.), (dir), op.cit., pp.79-92.

<sup>48</sup> Articles 6 à 9 de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

<sup>49</sup> Article 6 (1) de l'Acte constitutif.

<sup>50</sup> Article 6 (2) de l'Acte constitutif.

<sup>51</sup> Article 9 de l'Acte constitutif. Ses pouvoirs et attributions sont au nombre de neuf.

<sup>52</sup> Article 9 (a) de l'Acte constitutif.

<sup>53</sup> Article 9 (d) de l'Acte constitutif.

<sup>54</sup> « La Conférence peut décider de créer d'autres organes ».

En troisième lieu, la Conférence peut « *Assurer le contrôle de la mise en œuvre des politiques et décisions de l'Union, et veiller à leur application par tous les Etats membres* »<sup>55</sup>. Ainsi en vertu de cette disposition, la Conférence peut imposer des sanctions, en appui de l'article 36 (1) de son règlement intérieur, à tout Etat qui ne respecte pas les décisions et politiques de l'Union<sup>56</sup>.

Enfin, en dernier lieu, la Conférence peut « *Donner des directives au Conseil exécutif*<sup>57</sup> sur la gestion des conflits, des situations de guerre et autres situations d'urgence ainsi que sur la restauration de la paix »<sup>58</sup>. Cela peut notamment concerner les initiatives de médiation dans les conflits armés<sup>59</sup>.

Les décisions de la conférence sont encadrées par l'article 7 de l'Acte constitutif. Elle prend dès lors ses décisions par consensus ou à défaut à la majorité des deux tiers des Etats membres de l'Union. Le quorum est constitué des deux tiers des Etats membres de l'Union pour toute session de la conférence. Par ailleurs, la Conférence adopte son règlement intérieur<sup>60</sup> lequel prévoit en son article 37 alinéas 4 et 5 conjointement avec l'article 30 de l'Acte constitutif de sanctionner par la suspension<sup>61</sup> comme on le verra dans la deuxième partie de cet article, les changements anticonstitutionnels de gouvernement<sup>62</sup>.

La Conférence est ainsi l'unique organe de sanctions, l'UA ayant décidé de mettre fin à l'impunité sur le continent en instaurant un régime de sanction bien établi. Désormais, l'UA a la possibilité d'infliger des sanctions en vertu de l'article 23 de l'Acte constitutif, aux Etats pour non-paiement des contributions au budget de l'UA (al 1)<sup>63</sup>, pour non-respect des décisions et politiques

<sup>55</sup> Article 9(g) de l'Acte constitutif

<sup>56</sup> BOUDA Nassima, op.cit., p.57.

<sup>57</sup> Composé des ministres des Affaires étrangères ou de tous autres ministres ou autorités désignés par les gouvernements des Etats membres. La composition, les décisions, le règlement intérieur et les attributions sont prévus aux articles 10 à 13 de l'Acte constitutif.

<sup>58</sup> Article 9 (g) de l'Acte constitutif.

<sup>59</sup> Ainsi, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, en tant qu'organe suprême de l'Union, peut donner mandat à un ou plusieurs de ses membres pour engager des missions de médiation dans un conflit donné. Le Président en exercice de la Conférence peut également de son propre chef, ou sur mandat de celle-ci, entreprendre des activités de médiation. De même, le Président de la Commission de l'Union africaine, en tant que premier fonctionnaire de l'Union, peut, de son propre chef ou sur mandat de la Conférence ou du CPS, entreprendre, de lui-même ou à travers ses Envoyés ou Représentants spéciaux, des activités de médiation. Voir notamment ZAKANE V.), «Médiation et règlement pacifique des conflits en Afrique : analyse théorique », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2017, p. 243-268

<sup>60</sup> Article 8 de l'Acte constitutif

<sup>61</sup> « *Les gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union* ».

<sup>62</sup> BOUDA (N.), op.cit., pp.58-60. Lequel sera développé plus bas.

<sup>63</sup> BOUDA (N.), idem, pp.55-56. Le manque de moyens financiers a été l'une des causes de l'immobilisme financier dont a souffert l'OUA et c'est la même difficulté que doit affronter aujourd'hui l'UA.

de l'UA (al 2)<sup>64</sup>, et enfin comme spécifié plus haut, contre les changements inconstitutionnels de gouvernement<sup>65</sup>.

Pour ce qui est du domaine de la paix et de la sécurité, la Conférence a eu à adopter plusieurs importantes décisions. La première a été, et cela a été cité plus haut, la création le 9 juillet 2002 à Durban (Afrique du Sud) du Conseil de paix et de sécurité, ensuite le 11 juillet 2003 le Protocole sur les Amendements à l'Acte constitutif de l'UA adopté par la 2<sup>ème</sup> session ordinaire de la Conférence tenue à Maputo (Mozambique) et enfin le 30 janvier en 2007 à Addis Abeba l'adoption de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance laquelle est entrée en vigueur le 15 février 2012.

Ces éléments illustrent ainsi le rôle central de la Conférence dans l'ensemble des activités de l'UA, en vertu de son pouvoir d'impulsion de la politique générale de l'Union, de recommandation et de sanction et encore plus en matière de paix, de stabilité et de sécurité sur le continent. La Conférence de l'Union a pour arme principale le Conseil de paix et de sécurité de l'Union.

## **2- Le Conseil de Paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine comme organe ad hoc multifonctionnel d'adaptation des moyens aux objectifs de paix, de sécurité et de stabilité de l'Afrique**

L'idée de refonder les institutions continentales est allée de pair avec la mise en place d'une politique africaine commune de défense et de sécurité en totale rupture avec le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (MPGRC) de l'OUA dont les insuffisances ont été latentes<sup>66</sup>. Le protocole relatif à la création du CPS de l'Union, adopté par la première session

<sup>64</sup> BOUDA (N.), idem, pp.57-58.

<sup>65</sup> Idem, p.58-60.

<sup>66</sup> Adopté par la 29<sup>ème</sup> session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, tenue au Caire (Egypte) du 28 au 30 juin 1993. (AHG/Décl.3 (XXIX)). Ce mécanisme avait ceci de particulier qu'il devait opérer de concert avec les mécanismes de sécurité régionale, la région et la souveraineté étatique étant les bases de son action. C'est le traité d'Abuja du 03 juin 1991 créant les CEA (Communautés économiques africaines) qui régula les relations entre l'OUA et les régions. Mais le manque de coordination entre le Secrétariat de l'OUA et les Régions dans le domaine de la paix et de la sécurité n'ont pas permis à l'Organisation panafricaine de parvenir à ses objectifs. Sur le Mécanisme, voir KAMTO (M.), « Le Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits : l'esquisse d'un nouvel instrument régional pour la paix et la sécurité en Afrique », in *Arès* n° 2 (1996), pp. 61-83 ; DJIENA WEMBOU (M.C.), « A propos du nouveau Mécanisme de l'OUA sur les conflits », *Afrique contemporaine*, 2000, n° 16, pp. 5-20.

de la Conférence de l'UA le 9 juillet 2002, <sup>67</sup>entré en vigueur le 26 décembre 2003 et lancé solennellement le 25 mai<sup>68</sup> à Addis Abeba en est l'illustre exemple<sup>69</sup>.

La création de cet organe n'était pas prévue dans l'acte fondateur de l'UA. Il est né de l'initiative de l'OUA visant à réformer son mécanisme pour prévention, la gestion et le règlement des conflits. Suite à l'adoption de l'Acte constitutif de l'UA, le plan initial tel que prévu dans la décision de la 37<sup>ème</sup> session ordinaire de l'OUA tenue à Lusaka (Zambie) était d'incorporer l'organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits comme organe de l'Union. Au final les membres de l'OUA ont décidé de créer un organe remplaçant l'organe central de l'OUA. Le CPS suite à sa création a été incorporé dans l'Acte constitutif sous l'article 20 (bis) qui a été ajouté par l'article 9 Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif (2003)<sup>70</sup>.

C'est ainsi l'organe décisionnel permanent de l'UA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Cet organe constitue ainsi un système de sécurité collective et d'alerte rapide et efficace aux situations de conflits et de crise en Afrique. Il constitue également le pilier central de l'architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), formellement créée par le Protocole relatif à la création du CPS, qui est le cadre de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent africain<sup>71</sup>.

De structure moderne, appuyé par la Commission, un groupe des sages, un système continental d'alerte rapide, une force africaine prépositionnée<sup>72</sup> et par un fonds spécial<sup>73</sup>, le CPS

<sup>67</sup> Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, adopté conformément à l'article 5 de l'acte constitutif. en ligne [www.peaceau.org](http://www.peaceau.org) (consulté le 25 janvier 2023).

<sup>68</sup> Voir le discours de A. OUMAR KONARE, premier Président de la Commission de l'UA. *Documents d'Actualité Internationale*, n°14, 15 juillet 2004, pp.536-538.

<sup>69</sup> ADJOVI (R), « Le Conseil de paix et de sécurité », in OUGUERGOUZ (F.) et YUSUF (A.), (dir), op .cit.,pp.133-146.

<sup>70</sup> LECOUTRE (D.), « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, Été 2004, pp. 131-162

<sup>71</sup> LUTUMBUE (M.), avec la participation de PADONOU (O.), « APSA : Contours et défis d'une Afrique de la défense », Note d'analyse du *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité* (GRIPS), Bruxelles, janvier 2014, 16p. En ligne [www.grip.org](http://www.grip.org) (consulté le 26 janvier 2023), voir également pour vue d'ensemble FAU-NOUGARET(M.) et IBRIGA (L.M.), (dir), *L'architecture de paix et de sécurité en Afrique. Bilan et perspectives*, L'Harmattan, Paris, 2014 ; et enfin ZOZIME TAMEKAMTA (A.), « L'architecture de paix et de sécurité de l'Union africaine : articulations et enjeux de la gouvernance au XXIème siècle », *Institut de Recherche et d'Enseignement sur la Paix*, NAP, n°24, janvier 2015, (7p.), en ligne [www.thinkingafrica.org](http://www.thinkingafrica.org), (consulté le 20 janvier 2023).

<sup>72</sup> KENT (V.) et MALAN (M.), « The African Stand By Force : Progress and Prospects », *African Security Review*, vol.12, n°3, 2003, 12 p.

<sup>73</sup> Article 2(2) du Protocole relatif à la création du CPS.

est composé de 15 membres élus par la Conférence<sup>74</sup> en application du principe de la représentation régionale équitable et de la rotation<sup>75</sup>. Cette donnée en fait une structure proche du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU)<sup>76</sup>.

Page | 380

Les pouvoirs et fonction du CPS, au nombre de neuf<sup>77</sup>, ont bien été résumés par A. Oumar Konaré, premier Président de la Commission. C'est selon ce dernier, c'est « *un organe permanent chargé de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. Il s'occupe également de la gestion des catastrophes, des actions humanitaires et de la reconstruction après les conflits* »<sup>78</sup>.

Cette déclaration de A.O. Konaré a le mérite de la clarté et met en lumière l'ambition de l'UA mettre en valeur les capacités africaines. De plus, le CPS est l'expression de l'adaptabilité de l'UA aux crises et à l'instabilité politique qui continuent de miner l'Afrique. Sa nature permanente en atteste<sup>79</sup>. L'autre innovation du CPS est, comme dit plus haut, son appui par la

<sup>74</sup> Dix membres élus pour un mandat de deux ans et cinq pour un mandat de trois ans en vue d'assurer la continuité. Article 5(1) du Protocole relatif à la création du CPS.

<sup>75</sup> Article 5(2) du Protocole relatif à la création du CPS. Sur cette base les premiers membres ont été élus lors de la quatrième session du Conseil exécutif tenue à Addis Abeba du 12 au 16 mars 2004. Cinq ont été élus pour trois ans en raison de un par région africaine, que sont le Gabon (Afrique centrale), l'Ethiopie (Afrique de l'Est), l'Algérie (Afrique du Nord), l'Afrique du Sud (Afrique australe), et le Nigéria (Afrique de l'Ouest). Les dix pays élus pour trois ans ont été le Cameroun et le Congo Brazzaville (Afrique centrale), le Kenya et le Soudan (Afrique de l'Est), la Libye (Afrique du Nord), le Lesotho et le Mozambique (Afrique australe), le Ghana, le Sénégal (Afrique de l'Ouest), la Tunisie (Afrique du Nord), la Namibie, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe (Afrique australe), en ligne, [www.peaceau.org](http://www.peaceau.org) >page> 8, ( Consulté le 4 février 2023).

<sup>76</sup> Se référer notamment à AMANI AFRICA MEDIA AND RESEARCH SERVICES, *Manuel du Conseil De paix et de sécurité de l'Union africaine : guide des procédures, Pratiques et Traditions du Conseil*, Kirkos subcity, 2020.

<sup>77</sup> Article 3 du Protocole relatif à la création du CPS. Voir aussi AMANI AFRICA MEDIA AND RESEARCH SERVICES, idem, pp.11-18.

<sup>78</sup> Commission de l'UA, communication du Président, Addis Abeba, 15 mai 2004, *Documents d'actualité internationale*, n°14, juillet 2004, p.536.

<sup>79</sup> Article 2(1) du Protocole relatif à la création du CPS. « ....organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits.... ».



Commission<sup>80</sup>, un Groupe des Sages<sup>81</sup>, un système continental d'Alerte rapide<sup>82</sup>, et une Force africaine prépositionnée<sup>83</sup>.

Au delà de ces considération de nature, le CPS met en encore lumière son caractère inédit à travers ses principes<sup>84</sup> que sont notamment le règlement pacifique des différents et des conflits, la réaction rapide, le respect de l'état de droit, des droits fondamentaux et des libertés, le caractère sacré de la vie humaine et le droit international humanitaire. Enfin le caractère ouvert et flexible du CPS s'illustre par des possibilités de relation avec d'autres mécanismes et acteurs que sont, les Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits<sup>85</sup>, les Nations unies et les autres organisations internationales<sup>86</sup>, le Parlement Panafricain<sup>87</sup>, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>88</sup> et enfin les Organisations de la Société civile<sup>89</sup>.

Ainsi, l'UA, de par ses ambitions louables, la prise en compte de la sécurité sous toutes ses formes et des droits de l'homme, et surtout par le droit d'ingérence<sup>90</sup> a tracé la ligne droite de l'action de la Conférence des chefs d'Etat et du Gouvernement et du CPS, lesquels étaient en 2002 et encore aujourd'hui, une véritable réponse aux défis de l'Afrique en matière de sécurité et des droits de l'homme. Ces bases ont ainsi permit à l'UA d'instaurer un régime de sanction et de se saisir de la résolution de la majorité des conflits qui minent le continent africain.

## **II- L'INSTAURATION D'UN REGIME DE SANCTION ET LA RESOLUTION PACIFIQUE DES CONFLITS ARMES**

L'absence d'un régime de sanctions garantissant le respect de ses principes, ses mission et de ses objectifs figurent parmi les lacunes ayant contribué à l'échec de l'OUA. En effet, la Charte de l'OUA ne contenait aucune disposition exprès sur des mesures coercitives contre ses membres. Partant de ce constat, l'UA décidé mettre fin à l'impunité en Afrique en instaurant un régime de

---

<sup>80</sup> Article 10 du Protocole.

<sup>81</sup> Article 11 du Protocole. Ce groupe est composé de cinq personnalités africaines, sélectionnés par le Président de la Commission et nommés par la Conférence pour un mandat de trois ans renouvelable une fois. Les modalités de fonctionnement du groupe des Sages ont été adoptées par la CPS à sa 100<sup>ème</sup> réunion tenue le 12 novembre 2007.

<sup>82</sup> Article 12 du Protocole.

<sup>83</sup> Article 13 du Protocole.

<sup>84</sup> Article 4 du Protocole.

<sup>85</sup> Article 16 du Protocole.

<sup>86</sup> Article 17 du Protocole.

<sup>87</sup> Article 18 du Protocole.

<sup>88</sup> Article 19 du Protocole.

<sup>89</sup> Article 20 du Protocole.

<sup>90</sup> Article 4(j) du Protocole. Voir aussi SOMA KABORE (V.E.), op.cit., p.131-154, et BAIMU (E.) et STURMAN (K.), op.cit..



sanction bien établi. Ce régime porte sur la sanction pour non-paiement des contributions au budget de l'Union, pour violation et non-respect de ses politiques et de ses décisions, et enfin pour, et c'est l'objet de cette section, pour changement inconstitutionnel de gouvernement<sup>91</sup>.

A ce régime particulier de sanctions s'est ajoutée la résolution pacifique des conflits par notamment la médiation<sup>92</sup>. Dès les premiers mois de son existence et sous la houlette de l'Afrique du Sud dirigée par T. MBEKI<sup>93</sup> qui a assumé la première Présidence (juillet 2002-juillet 2003), l'UA a bénéficié de l'activisme du pays qui a été l'un de ses créateurs<sup>94</sup>. C'est cet activisme en ligne droite avec la politique étrangère sud-africaine<sup>95</sup> qui a tracé la voie d'un règlement pacifique des conflits entre les Etats africains et forgé la politique de l'UA en matière de paix de sécurité et de stabilité<sup>96</sup>.

Il est donc opportun de commencer par des mesures pouvant s'avérer symboliques comme des sanctions voire des suspensions de certains Etats suite aux changements anticonstitutionnels

<sup>91</sup> BOUDA (N.), op.cit., p.55-60., et pour ce qui est spécifiquement des changements inconstitutionnels de gouvernement, voir les pages 68 à 60. KAZADI MPIANA (J.), "l'Union africaine face à la gestion des changements anti- constitutionnels de gouvernement", *Revue québécoise de droit international*, numéro 25/2, 2012, pp.101-141, voir aussi NDULO Muna, « L'interdiction des changements inconstitutionnels de gouvernement, in OUGUERGOUZ (F.) et YUSUF (A.), (dir), op.cit., p.223-242 ; et enfin TEHINDRAZANARIVELO (J.L.), "Les sanctions contre les coups d'Etat et autres changements anticonstitutionnels ", in *AYIL/AFDI*, Vol. 12, 2006, p. 6. Pour ce qui est de l'Union africaine, en plus des articles de l'Acte constitutif, voir : UA : décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités de l'Union africaine à gérer de telles situations, DEC, UA 269 (XIV), 2010.

<sup>92</sup> ZAKANE (V.), « Médiation et règlement pacifique des conflits en Afrique : analyse théorique », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2017, p.243-268., et aussi METOU (B.M.), « La médiation de l'Union africaine dans la résolution des crises internes de ses Etats membres », *Revue québécoise de droit international*, 31,(2),pp.39-69. De même que JORGE (M.), « Les défis de la médiation de l'Union africaine », in *Thinking Africa*, NAP, n° 9, 31 juillet 2013, article disponible en ligne à l'adresse : <http://www.thinkingafrica.org> ; Commission de l'Union africaine, *La médiation dans les processus de paix. Conception et processus. Manuel pratique pour l'Union africaine*, Tome 1, Addis-Abeba, 2014. BEDJAOU (M.), « Le règlement pacifique des différends africains », in *AFDI*, Vol. 18, 1972, pp.85-99, disponible en ligne à l'adresse : [http://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1972\\_num\\_18\\_1\\_1691](http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1972_num_18_1_1691) .(consulté le 22 janvier 2023) ; BAMBA (A.),« L'africanisation du règlement des conflits : mythe ou réalité ? Le cas des médiations africaines en Afrique de l'Ouest francophone (2000-2010) », in *Perspectives internationales*, janvier-juin 2013, n°3, pp. 70-88.

<sup>93</sup> Chantre de la renaissance africaine.

<sup>94</sup> Lire Notamment DIKA (P.P.) La nouvelle Afrique du Sud face à la mondialisation : les défis globaux d'une puissance africaine, L'Harmattan, Paris, 2008, pp.138-156. Du même auteur,« La politique africaine de l'Afrique du Sud : vers la reconnaissance du statut de puissance continentale en matière de paix de sécurité et de stabilité politique », *Les Cahiers de l'IDRP*, mai 2005.

<sup>95</sup> La doctrine Mbeki de la diplomatie douce a été sur les pas de celle de N.Mandela.

<sup>96</sup> FOGUE TEDOM (A.) « L'Union africaine face au défi titanesque de la prévention, du règlement et de la gestion des conflits », *Juridis*, n°75, 2008, pp.77-90. BALDE (H.), «Le bilan de l'OUA dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique », *Groupe d'Etudes des Questions de Paix et de Sécurité Internationales* (GEQPSI), février2003, 14p. et enfin BANGOURA (D.), *L'Union africaine face aux enjeux de paix, de sécurité, et de défense*, L'Harmattan, Paris, 2003.

de gouvernement (A), avant de s'attarder sur le règlement pacifique des différents par la médiation et par l'appui sur les mécanismes régionaux (B)

### A- L'interdiction des changements inconstitutionnels de gouvernement

Les dernières décennies ont été marquées en Afrique par d'innombrables coups d'états et de changements constitutionnels de gouvernement considérés comme étant des causes directes d'insécurité d'instabilité et de crises<sup>97</sup>. La Commission de l'Union africaine a recensé près de 186 coups d'états entre 1956 et 2001 en Afrique dont la moitié se seraient produits entre 1980 et 1990<sup>98</sup>.

Les objectifs de l'Union africaine énoncé à l'article 3 de l'acte constitutif inhérent à la paix et à la sécurité ne pourront pas être atteints si les Etats africains continuent de faire l'objet de coups d'état incessants. C'est pourquoi les chefs d'Etats africains ont décidé de s'attaquer aux Etats coupables de changements inconstitutionnels de gouvernement par un dispositif normatif incisif (1) qui a conduit à la suspension de nombreux coupables de changements anticonstitutionnels de gouvernement Etats des activités de l'UA (2).

#### 1- Un dispositif normatif incisif

En effet, sur la base des articles 4, paragraphe (p) et 30 de l'Acte constitutif de l'Union africaine, l'Union « [condamne et rejette] *des changements anticonstitutionnels de gouvernement* » et considère que « *les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union* ».

L'Union africaine est ainsi allée plus loin que le simple rejet et condamnation de ces changements inconstitutionnels de gouvernement en instaurant en vertu de son Acte constitutif un régime de sanction pour faire face aux coups d'états<sup>99</sup>. Ces changements anticonstitutionnels de gouvernement faut-il le rappeler n'ont pas fait l'objet de rejet dans la Charte de l'OUA et aucune disposition de cette dernière ne les condamnait et ne les sanctionnait encore moins.

<sup>97</sup> Citons les coups d'Etat en Guinée-Bissau (septembre 2003) et à Sao-Tomé-Et-Principe (juillet 2003), tentatives de putsch au Burkina Faso et en Mauritanie (octobre 2003), coups d'Etat au Togo (février 2005) et en Mauritanie (août 2005),...en Libye (février 2011), ...au Mali (Mars 2012 et en 2021), en République centrafricaine (Mars 2013), au Burkina Faso (septembre 2015 et en 2022), au Tchad en 2021, en Guinée Conakry en 2021, au Soudan en 2021, pour ne citer que ces exemples. Se référer aussi à KOFFI AFANDI ; « La réflexion sur la problématique des coups d'état en Afrique », Mémoire de Master 2 en droit public fondamental, Lomé, Université de Lomé, 2015.

<sup>98</sup> A ce propos : Commission de l'UA, « Plan stratégique de la Commission de l'Union Africaine volume 1 : vision d'avenir et missions de l'Union Africaine », mai 2004.

<sup>99</sup> Articles 4 (p) et 30 de l'Acte constitutif en l'occurrence.

Consécration est donc faite dans l'UA de la condamnation forte des changements anticonstitutionnels qui s'étaient développés en dehors du droit primaire de l'OUA. En effet, force est de constater que pendant les années 1990 et en 2000, des textes condamnant et prohibant les coups d'état ont précédé la naissance de l'UA<sup>100</sup>. L'article 30 et les textes subséquents constituent donc l'achèvement d'un long processus normatif qui a précédé l'UA en 2000. Le caractère novateur de l'article 30 est son introduction dans le traité constitutif et la conséquence de l'inclusion dans cet Acte de deux principes fondamentaux que sont le respect des principes démocratiques<sup>101</sup> et la condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels.

Les sanctions contre ces changements anti constitutionnels consacrées dans le cadre de l'UA sont prévues conjointement par l'article 30 (suspension de ce gouvernement) et l'article 37 et alinéas 4 et 5 de la Conférence<sup>102</sup>. Force est aussi de constater qu'aucune disposition de l'Acte constitutif ne définit les actes qui peuvent être qualifiés de changement anticonstitutionnel de gouvernement<sup>103</sup>. C'est dès lors le Règlement intérieur de la Conférence en son article 37 (alinéas 2 et 3) qui est chargé de définir les cas qui peuvent être considérés comme étant des changements anticonstitutionnels de gouvernement<sup>104</sup>.

Si l'Acte constitutif de l'UA (article 30) est silencieux sur la qualification des changements anticonstitutionnels, elle l'est aussi sur les conditions d'application de cette disposition en ne précisant pas les procédures de réaction et de mise en œuvre des sanctions. Ici encore c'est l'article 37 (alinéas 4, 5 et 6) du règlement intérieur de la Conférence de l'Union qui schématise la

---

<sup>100</sup> Citons la déclaration sur les situations politiques et socio-économiques en Afrique et les changements fondamentaux intervenus dans le monde (1990), la Résolution sur les régimes militaires de 1994 et les décisions subséquentes, les résolutions sur la situation au Niger et aux Comores (1999), la déclaration de Harare et la condamnation solennelle du coup d'Etat en Sierra Leone (1997). les textes adoptés par l'OUA entre 1999 et 2000: les deux décisions de l'UA d'Alger sur le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement et la promotion de la démocratie en Afrique (juillet 1999), la déclaration solennelle sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (juillet 2000), et la déclaration de Lomé (Togo) sur le cadre pour une réaction face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement(juillet 2000).

<sup>101</sup> En lien avec la Charte africaine de la démocratie de 2007, op.cit.,

<sup>102</sup> La suspension et la non-participation aux activités de l'Union, refus de visas pour les auteurs du changement anticonstitutionnel, restriction des contacts du gouvernement avec les autres gouvernements, restrictions commerciales, les sanctions prévues dans l'article 23 (2) de l'Acte constitutif et dans le Règlement intérieur, toute sanction supplémentaire que pourrait recommander le CPS.

<sup>103</sup> BOUDA (N.), op.cit., p.64.

<sup>104</sup> Ces cas sont : Le coup d'Etat militaire ou tout autre coup d'Etat contre un gouvernement démocratiquement élu ; L'intervention de mercenaires pour remplacer un gouvernement démocratiquement élu ; Le remplacement d'un gouvernement démocratiquement élu par des groupes armés dissidents et des mouvements rebelles, et Le refus d'un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur après des élections libres et justes ; Le renversement ou le remplacement d'un gouvernement démocratiquement élu par des éléments, avec l'aide de mercenaires.

procédure de réaction et de sanction que doivent suivre les organes compétents que sont le Président de la Conférence et celui de La Commission<sup>105</sup>. Ainsi c'est sur le fondement des articles 30 et surtout de l'article 37 (al.4, 5 et 6) du règlement intérieur de la Conférence que l'Union africaine a suspendu un nombre non négligeable d'États.

## **2- Un grand nombre d'Etats suspendus**

Depuis sa création suite aux changements inconstitutionnels de gouvernement, l'UA a sans ambages appliqué les dispositions de son Acte constitutif. Trois déclarations, parmi les multiples de l'UA, sur les changements anticonstitutionnels de gouvernements sont à mettre en exergue. La première est celle de Lomé (Togo) en juillet 2000, la deuxième est celle de Accra (Ghana) en mars 2022<sup>106</sup> et la dernière, toujours en 2022, celle de Malabo en mai 2022<sup>107</sup> de la condamnation et la suspension des Etats ont ainsi été effectives. Si le Tchad n'a pas été suspendu en 2021, la Burkina Faso a été le dernier Etat en date en être suspendu le 31 janvier 2022<sup>108</sup>, le Mali en mars 2012, en 2020 et en mai 2021, la Guinée en septembre 2021, le Soudan en 2019 et en 2020. La décennie 2010 a été prolixe. En effet, après le Burkina Faso en 2015, En 2013, ce sont l'Egypte, suspendue au lendemain du coup d'État mené par l'armée en 2013 et la Centrafrique le 23 mars 2013 après le coup d'état des rebelles de la Seleka qui l'ont été. En 2012, ce fut la Guinée-Bissau, suspendue le 17 avril après le coup d'Etat du 15 avril.

<sup>105</sup> En premier lieu, l'alinéa 4 de l'article 37 du Règlement intérieur de la Conférence de l'Union établit une série de mesures immédiates que certains organes de l'UA, à savoir le Président de la Conférence de l'Union et le Président de la Commission, doivent prendre conjointement face à un changement anticonstitutionnel de gouvernement. A commencer par condamner immédiatement ce changement, puis envoyer un avertissement, puis demander au CPS de se réunir pour examiner la question et enfin suspendre immédiatement l'Etat membre de l'Union et sa participation aux organes de l'Union. Dans un second temps, le paragraphe 5 du même article indique que la Conférence de l'Union applique immédiatement les sanctions à l'encontre du régime qui refuse de restaurer l'ordre constitutionnel, et énumère les sanctions à infligé dans ce cas. Et enfin en troisième lieu, en vertu du paragraphe 6 le Président de la Commission, en consultation avec le Président de la Conférence de l'Union doit rassembler les faits, établir des contacts avec les auteurs, solliciter la contribution des dirigeants et des personnalités africains pour amener les auteurs du changement anticonstitutionnel à coopérer avec l'Union et enfin s'assure de la coopération des CER dont le pays concerné est membre.

<sup>106</sup> Déclaration d'Accra sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, UA 17 mars 2022, en ligne, [www.au.int/newsevents](http://www.au.int/newsevents) (consulté le 31 janvier 2023).

<sup>107</sup> Déclaration de l'UA sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, 16<sup>ème</sup> session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine, Malabo le 28 mai 2022, en ligne <http://gabonsoir.com> (consulté le 20 janvier 2023).

<sup>108</sup> Suite au coup d'Etat du 24 janvier 2022, Communiqué de la 1062<sup>ème</sup> réunion du CPS tenue le 31 janvier 2022 sur la situation au Burkina Faso, en ligne : <http://reliefweb.int> >burkina faso, la précédente suspension a eu lieu en 2015.

En 2012, encore, ce fut le Mali, suspendu le 23 mars 2012 après le coup d'état militaire des 21-22 mars 2012 et rétabli le 26 octobre 2012 après la mise en place d'un régime de transition, dans le contexte de la prise de contrôle par les milices islamistes du Nord du pays.

En 2011, c'est la Côte d'Ivoire qui l'a été lors de la crise ivoirienne de 2010-2011. En 2010, le Niger été suspendu le 8 février après un coup d'État militaire. En 2009, Madagascar, a été suspendu à la suite de la crise politique de 2009 qui a entraîné la prise de pouvoir d'Andry Rajoelina. Cette suspension a été levée à la suite de l'investiture d'un nouveau Président démocratiquement élu.

En 2008, la Guinée a été suspendue lors du coup d'État militaire le 23 décembre 2008. En 2005, la Mauritanie, suspendue une première fois le 4 août 2005, après un coup d'État militaire, a été réintégrée après l'élection présidentielle de 2007. Elle fut de nouveau suspendue, pour les mêmes raisons, le 6 août 2008. Toujours en 2005, le Togo fut suspendu le 25 février 2005 du fait de questionnements concernant l'élection du président. Dans la foulée, une élection présidentielle s'est tenue le 4 mai 2005.

Notons que ces mesures, plus que symboliques, ont marqué la volonté de l'UA de respecter et d'appliquer scrupuleusement les dispositions de son Acte constitutif. Force est aussi de constater qu'aucun pays, aussi puissant soit-il, n'a été exempté de cette suspension. C'est notamment le cas de l'Egypte en 2013<sup>109</sup> et du Tchad en 2021<sup>110</sup>.

Au-delà de la suspension de certains Etats des travaux de l'UA, cette dernière s'est saisie du règlement de plusieurs conflits sur le continent africain par la médiation et l'appui sur les mécanismes régionaux de règlement des conflits.

## **B- La résolution pacifique des conflits par la médiation et par l'appui sur les mécanismes régionaux**

L'Union Africaine, à l'instar de l'ONU<sup>111</sup> ne s'est pas départie de la médiation dans le règlement pacifique des conflits sur le continent africain. Au plan international, la médiation est

<sup>109</sup> Après l'éviction par l'armée de M.MORSI, Président démocratiquement élu.

<sup>110</sup> Dans le cas précis du Tchad, l'UA s'est contentée d'un contrôle de la période de transition.

<sup>111</sup> VETTOVAGLIA (J.P.), « L'Organisation des Nations Unies comme prestataire de médiation », in Jean-Pierre VETTOVAGLIA (J.P.) et al., *Prévention des crises et déterminants de la paix : volume III : déterminants des conflits et nouvelles formes de prévention*, Larcier, Louvain la Neuve, 1<sup>ère</sup> édition, 2013, pp. 212-233.



un moyen classique de règlement pacifique des conflits internationaux. Pratique très ancienne<sup>112</sup> elle a été consacrée par les Conventions de la Haye de 1899 et de 1907, sur le règlement pacifique des différends internationaux, puis par l'article 33 de la Charte des Nations Unies de 1945 qui en fait l'énumération<sup>113</sup>. Cette pratique a aussi été préconisée par l'Assemblée Générale de l'ONU<sup>114</sup> et par l'Union européenne<sup>115</sup>. Parmi les modes de règlement pacifique des différends<sup>116</sup>, la médiation est un mode de règlement des différends pratique faisant apparaître un tiers, qui peut être un Etat ou une organisation internationale, universelle ou régionale. La médiation, en droit international, « *peut être définie comme un mode de règlement pacifique non-juridictionnel des différends internationaux consistant, pour une tierce partie à un différend, de son propre chef, à la demande des parties en litige ou sous mandat d'une organisation internationale, à accompagner les parties dans la recherche d'une solution amiable au litige, en facilitant leurs négociations, en leur proposant des pistes de solution, sans pour autant leur imposer de solution* »<sup>117</sup>. En ce sens

<sup>112</sup> La médiation a des origines très anciennes. Déjà, sous l'Antiquité, les Cités grecques recouraient à la médiation pour régler les différends qui les opposaient. Dans l'Empire Romain, la médiation était le moyen privilégié de règlement des différends opposant l'Empire aux autres peuples. Au Moyen-Age, la médiation du Pape était également l'outil privilégié de règlement des conflits entre les peuples. Mais c'est surtout avec l'Etat moderne au XVIème siècle que la médiation a pris corps dans sa dimension internationale et s'est perfectionnée.

<sup>113</sup> Selon l'article 33 de la Charte des Nations Unies, « 1. Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales doivent en chercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix. 2. Le Conseil de sécurité, s'il le juge nécessaire, invite les parties à régler leur différend par de tels moyens ». Ainsi les modes sont politiques et juridictionnels.

<sup>114</sup> Voir notamment Déclaration de Manille du 15 mai 1982 relative au règlement pacifique des différends internationaux (Résolution A/RES/37/10 du 15 mai 1982) ; Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'ONU en ce domaine du 5 décembre 1988 (Résolution A/RES/43/51 du 5 décembre 1988)

<sup>115</sup> ZARTMAN (V.I.W.) et TOUVAL (S.), « International mediation : Conflict Resolution and Power Politics », in *Journal of Social Issues*, Vol. 41, N° 2, 1985, pp. 27-45, Voir aussi, Jean-Pierre VETTOVAGLIA et al., *Médiation et facilitation dans l'espace francophone : Théorie et pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

<sup>116</sup> A l'instar de l'article 33 de l'ONU, voir notamment DUPUY (P.M.), *Droit international Public*, 4<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1998, p.503-549, COMBACAU (J.) et SUR (S.), *Droit international Public*, 9<sup>ème</sup> édition, Montchretien, Paris, 2010, p.555-613 ; ECONOMIDES (K.), « La déclaration de Manille sur le règlement des différends internationaux », *AFDI*, 1982, pp.613-633. Sur le mode juridictionnel, lire SANTULLI (C.), *Droit du contentieux international*, Montchretien, Paris, 2005.

<sup>117</sup> Cité par ZAKANE (V.), op.cit, p.245, lire aussi ZARTMAN (V.I.W.) et TOUVAL (S.), « International mediation : Conflict Resolution and Power Politics », in *Journal of Social Issues*, Vol. 41, N° 2, 1985, pp. 27-45, et enfin VETTOVAGLIA (J.P.) et al., op.cit., et WHITFIELD (T.), *Pratique de la médiation. Le rôle des acteurs externes dans la médiation. Défis et options pour les médiateurs*, Centre pour le Dialogue Humanitaire, 2012, 32 p.



c'est un mode de règlement politique ou diplomatique, moyen privilégié par l'UA (et avant cette dernière de l'OUA<sup>118</sup>) et les organisations sous régionales<sup>119</sup>.

Le dispositif juridique indique que l'Acte constitutif tout comme le protocole relatif à la création du CPS<sup>120</sup> autorise divers organes de l'UA peuvent entreprendre des activités de médiation. La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, en tant qu'organe suprême de l'Union, peut ainsi donner mandat à un ou plusieurs de ses membres pour engager des missions de médiation dans un conflit donné. Le Président en exercice de la Conférence peut également, de son propre chef, ou sur mandat de celle-ci, entreprendre des activités de médiation. De même, le Président de la Commission de l'Union africaine, en tant que premier fonctionnaire de l'Union, peut, de son propre chef ou sur mandat de la Conférence ou du CPS, entreprendre, de lui-même ou à travers ses Envoyés ou Représentants spéciaux, des activités de médiation.

<sup>118</sup> La Charte de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) du 25 mai 1963 avait, en effet, prévu, parmi ses principes, le règlement pacifique des différends, par voie de négociations, de médiation, de conciliation et d'arbitrage ; ainsi que l'établissement d'une Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage (CMCA) dont la composition et les conditions de fonctionnement devaient être fixées par voie de protocole, celle du Caire du 21 juillet 1964, L'article 19 de la Charte de l'OUA prévoyait, en effet, la création d'une Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage (CMCA). Dans les faits celle-ci n'a jamais fonctionné, remplacée en 1993 par la déclaration du Caire AHG/Décl.3 (XXIX) par un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, Sur le Mécanisme, voir : Maurice KAMTO, « Le Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits : l'esquisse d'un nouvel instrument régional pour la paix et la sécurité en Afrique », in *Arès* n° 2 (1996), pp. 61-83 ; DJIENA WEMBOU (M.C.), « A propos du nouveau Mécanisme de l'OUA sur les conflits », *Afrique contemporaine*, 2000, n° 16, pp. 5-20.

<sup>119</sup> L'APSA en l'occurrence pour l'UA. Voir JORGE (M), « Les défis de la médiation de l'Union africaine », in *Thinking Africa*, NAP, n° 9, 31 juillet 2013, article disponible en ligne à l'adresse : <http://www.thinkingafrica.org>; (consulté le 11 janvier 2023) ; Commission de l'Union africaine, *La médiation dans les processus de paix. Conception et processus. Manuel pratique pour l'Union africaine*, Tome 1, Addis-Abeba, 2014. Se référer aussi à AYISSI (A.) et MAÏA (C.), « La gestion des crises constitutionnelles en Afrique : mandat et défis de la médiation internationale », *AFDI*, Vol. XIII, 2012, pp. 173-198 ; METOU (B.M.), op.cit., Pour ce qui est des organisations sous régionales africaines, citons Le Conseil de médiation et de sécurité de la CEDEAO qui constitue une des institutions du Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, mis en place par le Protocole de Lomé du 10 décembre 1999, pour l'Afrique centrale citons le COPAX (Conseil de paix et de sécurité en Afrique centrale) en 2000, en Afrique australe, la SADC a mis en place un Organe pour la coopération politique, de défense et de sécurité (OPDSC en 2001, et en Afrique de l'Est, l'IGAD en 2002 s'est dotée d'un mécanisme de prévention de gestion et de règlement des conflits. Sur les mécanismes régionaux lire ZAKANE (V.), op.cit, pp.251-253, de même que PALM (J.M.), « La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et le règlement des conflits dans la sous-région », in *Revue du CAMES*, Série B, Vol. 006, n° 1-2, 2004, pp. 109-120. Voir aussi YABI (J.O.), *Le rôle de la CEDEAO dans la gestion des crises politiques et des conflits : cas de la Guinée et de la Guinée Bissau*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau régional, Abuja, 2010, 55 p.

<sup>120</sup> Selon l'article 10, § 2, c) du Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité que le Président de la Commission « peut, de sa propre initiative ou à la demande du CPS, user de ses bons-offices, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'Envoyés spéciaux, de Représentants spéciaux, du Groupe des sages ou des Mécanismes régionaux, pour prévenir les conflits potentiels, régler les conflits en cours et promouvoir les initiatives et efforts de consolidation de la paix et de reconstruction post conflits »

Les acteurs de la médiation sont donc divers et principalement institutionnels<sup>121</sup>. A ces derniers, s'ajoutent des acteurs Etatiques, ou non étatiques qui peuvent être des Etats voisins, voire des puissances régionales qui peuvent y voir une opportunité de renforcer leur leadership régional ou leur influence politique<sup>122</sup>. Ce fut le cas de l'Afrique du Sud, puissance économique, militaire et diplomatique de l'Afrique australe et du continent africain. (1). Cette médiation sud-africaine s'est accompagnée de l'appui de l'UA aux mécanismes de paix et de sécurité régionaux du continent (2).

### 1- La médiation par une puissance régionale : l'Afrique du Sud,

Véritable puissance régionale et continentale le pays par le biais de ses Présidents, Nelson MANDELA (1994-1999) et Thabo. MBEKI (1999-2008) en qualité de Premier Président de l'UA a initiée des médiations. En effet, cette résolution pacifique des différents, priorité de l'Union<sup>123</sup> et du CPS<sup>124</sup> pendant les premières années de l'UA a pris appui sur la nouvelle Afrique du Sud<sup>125</sup>. Cette donnée n'est pas sans lien avec la place importante de cette puissance, laquelle a assumé la première Présidence de l'UA. En effet la première puissance africaine, du fait de son aura et de la construction du CPS<sup>126</sup>, a pendant sa Présidence de l'Union (juillet 2002-juillet 2003), a posé les bases la médiation de l'UA et obtenu un bilan non négligeable, lequel s'est traduit par la signature des accords de paix interétatiques, la mise en place d'institutions démocratiques de partage de pouvoir et enfin l'accord de Pretoria sur le processus de paix en Cote d'Ivoire du 06 avril 2005.

La signature des accords de paix interétatiques Ces accords de paix interétatiques ont principalement eu lieu en Afrique centrale et dans la région des grands lacs. Citons la signature à Pretoria le 29 juillet 2002<sup>127</sup> sous l'égide de l'ONU et de l'Afrique du Sud en qualité de Présidente

<sup>121</sup> Citons ainsi le médiateur qui peut être un Chef d'Etat ou une éminente personnalité choisie par les parties au conflit ou par une organisation régionale ou sous régionale, on assiste souvent à une mobilisation extraordinaire d'autres acteurs qui se proposent soit d'accompagner la médiation, soit d'influencer celle-ci, soit encore de mener des négociations parallèles ou conjointe. Il s'agit ainsi des organisations africaines concernées, l'UA ou des CER/MR en l'occurrence, de l'ONU (le CS ou le SG).

<sup>122</sup> A l'instar de l'Afrique du Sud, du Nigéria (rôle de co-médiateur dans la médiation burkinabè au Mali en 2012 et en 2013) et de l'Algérie (médiation parallèle à celle du Burkina Faso au Mali en 2012 et en 2013 avant d'assurer la médiation principale qui a abouti à l'accord de paix de 2015).

<sup>123</sup> Article 4 (e) de l'Acte constitutif.

<sup>124</sup> Article 4(a) du Protocole.

<sup>125</sup> DIKA (P.P.), « La politique africaine de l'Afrique du Sud..... », op.cit.,

<sup>126</sup> Lancé effectivement le 25 mai 2004.

<sup>127</sup> Texte de l'accord disponible dans *Documents d'actualité internationale*, n°18, 15 septembre 2002, pp.698-700.

de l'UA et facilitatrice du processus, de l'accord de paix certes fragile<sup>128</sup> entre la République démocratique du Congo (RDC) et le Rwanda.<sup>129</sup> Quelques mois plus tard, le 6 septembre 2002, c'est l'Ouganda qui signa un accord de paix avec la RDC, sous les auspices de l'Angola, sur le retrait total de ses troupes présentes dans l'Est de la RDC et alliées du Rwanda. Ces accords de paix interétatiques ont ainsi été une étape importante vers la stabilité politique de la région, qui constitue un des objectifs globaux de l'UA<sup>130</sup>, lesquels ont été le prélude à la mise en place d'institutions transitoires de partage du pouvoir dans plusieurs pays de cette région.

La mise en place d'institutions transitoires de partage du pouvoir constitue le second bilan de l'Afrique du Sud. Fort justement cette mise en place a concerné plusieurs pays que sont le Burundi, la RDC, le Soudan et les Comores. Au regard du Burundi, avec le vice-président sud-africain d'alors Jacob Zuma<sup>131</sup> comme facilitateur du processus de paix, citons l'adoption à 91% par référendum d'une nouvelle constitution le 28 février 2005 en vue des élections prévues pour la fin de l'année 2005<sup>132</sup>. Cette adoption a constitué un pas en avant significatif vers la stabilisation politique de cette région d'Afrique. Après le Burundi, citons la RDC, avec le 16 décembre 2002<sup>133</sup>, l'accord global et inclusif sur la transition signé à Pretoria (capitale sud-africaine) lequel a abouti à un gouvernement de transition le 30 juin 2003, composé d'un Président, de quatre vice-présidents, sur fond de transition politique détériorée dans lequel le rôle de l'UA a été plus que important<sup>134</sup>. Citons aussi le Soudan, avec la création de conditions propres à l'évolution du

<sup>128</sup> Cet accord de paix a plusieurs fois volé en éclat depuis cette date.

<sup>129</sup> Cet accord portait sur le retrait des troupes rwandaises du territoire de la RDC et sur le démantèlement des ex-FAR (Forces armées rwandaises) et des milices (Interhamwe) avec un plan d'action mettant au centre du processus la tierce partie (Afrique du Sud-ONU), par notamment la vérification de l'installation et du fonctionnement des lieux de rassemblement et la vérification du processus de rapatriement et de retrait des troupes étrangères du pays.

<sup>130</sup> Article 3 (f) de l'Acte constitutif : « *Promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité de la région* ».

<sup>131</sup> Président de la nouvelle Afrique du Sud du 9 mai 2009 au 14 février 2018

<sup>132</sup> Constitution ciselée par des spécialistes constitutionnels, avec l'aide des médiateurs sud-africains et e l'opération des Nations unies au Burundi (ONUDI). Pour plus de détails lire THORIN (V.), « Enfin la paix ? », *Jeune Afrique L'Intelligent*, n°2304, du 06 au 12 mars 2005, pp.37-39.

<sup>133</sup> Texte de l'accord disponible dans *Documents d'actualité internationale*, n°4, 15 février 2003, pp.147-153. Sur ce processus de paix, lire aussi MUFAMANDI (S.), « Lessons from African Diplomatic Initiatives in the Democratic Republic of Congo, Sudan and Zimbabwe », *The Round Table*, vol.99, N°411, December 2010, pp.622-623.

<sup>134</sup> En effet, en qualité de membre du Comité international d'accompagnement de la transition et de la Commission technique mise en place par la Communauté internationale pour soutenir le processus électoral, l'UA a soutenu le processus de transition aux côtés des Nations unies, l'Union européenne, des représentants à Kinshasa des pays membres du Conseil de Sécurité de l'ONU, participait également aux nombreuses missions qu'effectuaient à l'intérieur du pays ces deux organes internationaux d'appui à la transition. En effet, le bureau de l'UA a pris part avec les représentants des Nations unies, du gouvernement de transition, de l'ambassade de France, de la Belgique et de l'Espagne, du PNUD et de l'UE, à une mission en février 2004 dans la région particulièrement instable de l'Uturi,

processus de paix avec sur le plan politique, par la première session du Comité politique du gouvernement soudanais et le SPLM/SPLA (Mouvement pour la justice et l'équité, armée populaire de libération du Soudan) en 2002, qui a conduit à l'accord, certes fragile, mais important du 09 janvier 2005 sur le partage du pouvoir signé après 21 années de guerre civile.

Page | 391

Enfin, les Comores avec l'accord sur les dispositions transitoires aux Comores du 20 décembre 2003, suite à la médiation de T. MBEKI coordinateur des efforts des pays de la région et de la Troïka de l'UA, avec le soutien de l'Organisation internationale de la francophonie, d'une constitution prévoyant une présidence tournante, par un mandat unique de quatre ans pour chaque Président issu de chaque île, mettant ainsi fin à 18 mois de blocage<sup>135</sup>. Citons enfin l'accord de paix de Pretoria 2005 sur la Côte d'Ivoire, s'inscrit dans cette lignée. C'est à l'initiative de l'UA que le Président sud-africain T. MBEKI a entrepris de 2004 à 2006 une médiation dans la crise ivoirienne. L'accord de Pretoria sur le Processus de paix en Côte d'Ivoire du 6 avril 2005 a en été le résultat. Cet accord, bien que limité par sa portée politique a permis aux protagonistes d'arriver à l'élection présidentielle contestée de 2010. Pays divisé en deux dès 2002<sup>136</sup> suite à l'irruption des Forces nouvelles dans le Nord du pays, et subissant des retards de l'accord de Linas Marcoussis du 24 janvier 2003, l'UA par le biais du CPS a confié à T MBEKI, le Président sud-africain, la mission de trouver en qualité de médiateur une solution à cette crise.<sup>137</sup>

Les autres activités de médiation de l'Union africaine ont été en plus de celle de l'Afrique du sud en Côte d'Ivoire, celle de l'ancien SG de l'ONU Koffi Annan dans la crise postélectorale de 2008 au Kenya, celle en 2008 à Madagascar, celle du panel de haut niveau en 2011 en Côte d'Ivoire, celle du même panel en Libye en 2011, celle dans la crise au Burundi en 2015, celle au Soudan du Sud en 2014 et en 2015, celle conjointe avec l'ONU au Darfour entre 2008 et 2011<sup>138</sup>,

---

pour une réunion avec des responsables de groupes armés. Information tirée de l'UA, Conseil de paix et de sécurité, cinquième session, 13 avril 2004.

<sup>135</sup> Pour le texte de l'accord, lire *Documents d'actualité internationale*, n°4, février 2004, pp.188-190.

<sup>136</sup> L'élection présidentielle contestée de novembre 2010 a de facto, mis fin à la division du pays.

<sup>137</sup> L'accord du 6 avril 2005 contenait en effet des dispositions censées créer des conditions d'une paix durable. Il en est ressortit des principaux points suivants : La déclaration commune de fin de guerre par la « *cessation immédiate et définitive de toutes les hostilités et la fin de la guerre sur tout le territoire national* ». Le second point, qui concernait le volet militaire, à porté sur le désarmement et le démantèlement des milices. Cet accord, pouvait être considéré comme un « pas fragile mais méritoire vers la paix. Sur cette période lire DIKA (P.P.), « Côte d'Ivoire : scénarios pour une paix durable, Les Cahiers de l'IDRP, novembre 2005, 31p, disponible en ligne, <http://www.institutidrp.org>.

<sup>138</sup> Lire à cet effet, DIKA (P.P.), « La crise du Darfour ou la faillite de l'Etat post colonial soudanais », *Les Cahiers de l'IDRP*, 2006, 20 p. en ligne, <http://www.institutidrp.org>

celle en 2016 en RDC et dans la crise postélectorale au Gabon,<sup>139</sup>. Plus près de nous, citons l'action de l'envoyé spécial de l'UA, O. OBASANDJO (ancien président du Nigéria) en Ethiopie en aout 2020 (crise du Tigré), la médiation de l'UA au Mozambique en 2020 (crise du Cabo Delgado) et la feuille de route pour une transition vers un régime démocratique en 2019 et en 2020 au Soudan. L'action de l'UA ne se limite pas au règlement pacifique des conflits « *par les moyens appropriés qui peuvent être décidés par l'Union* »<sup>140</sup>, cette dernière s'appuie aussi sur les mécanismes régionaux de résolution des conflits.

## **2- L'appui de l'UA aux les mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits par un processus politique et des opérations de maintien de la paix**

Cette faculté est en ligne droite avec les articles 16 et 17 du Protocole relatif à la création du CPS relatif aux mécanismes régionaux<sup>141</sup> et sur les relations avec les Nations unies et autres organisations internationales. Ces dispositions donnent ainsi lieu à une combinaison entre processus politique et opérations de maintien et de rétablissement de la paix. L'Union africaine en plus l'APSA (créée avec le Protocole créant le CPS) en remplacement du Mécanisme de prévention de gestion et de règlement des différends de l'OUA de 1993, peut collaborer avec les mécanismes régionaux de la prévention de gestion et règlement des conflits. C'est par l'entremise de l'article 16 §1 du Protocole créant le CPS<sup>142</sup> d'une part et par le protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'UA, les Communautés économiques régionales en

<sup>139</sup> Sur les ces médiations de l'UA sur cette période, lire ZAKANE (V.), op.cit., pp.254-257, de même que *Communiqué du CPS n° PSC/AHG/COMM(CCLIX) du 28 janvier 2011.* (sur la Cote d'Ivoire), *Communiqué du CPS n° PSC/PR/COMM.2(CCLXV) du 10 mars 2011.* (sur la Libye). Sur les médiations de l'UA en général, lire METOU (B.M.), op.cit.,

<sup>140</sup> Article 4 (e) de l'Acte constitutif.

<sup>141</sup> En effet, les dispositions de cet article invitent le CPS et le Président de la Commission à harmoniser et à coordonner les activités des mécanismes régionaux, à travailler en étroite coopération avec ces mécanismes. Par ailleurs, le CPS, en consultation avec les mécanismes régionaux assure la promotion des initiatives visant à anticiper et à prévenir les conflits et lorsque ces derniers éclatent, à entreprendre les activités de rétablissement et de consolidation de la paix. ZAKANE (V.), op.cit., p. 251-254.

<sup>142</sup> L'article 16, § 1 du Protocole relatif au CPS dispose, en effet, que « Les Mécanismes régionaux font partie intégrante de l'Architecture de sécurité de l'Union, qui assure la responsabilité principale pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. A cet égard, le Conseil de paix et de sécurité et le Président de la Commission : a) harmonisent et coordonnent les activités des Mécanismes régionaux dans le domaine de la paix, de la sécurité et de la stabilité, afin que ces activités soient conformes aux objectifs et principes de l'Union ; b) travaillent en étroite collaboration avec les Mécanismes régionaux dans le domaine de la promotion et du maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité. Les modalités de ce partenariat seront basées sur leurs avantages comparatifs respectifs et les circonstances du moment ».



attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord de 2008. Le dispositif de coopération est ainsi bien en place et ces mécanismes régionaux s'intègrent dans l'APSA de l'UA.

L'UA de manière générale ne s'est en effet pas départie de cette faculté de s'appuyer sur les mécanismes régionaux existants<sup>143</sup>, mis sur pied par l'OUA<sup>144</sup> en 1976 disposition prévue par la Charte de l'ONU<sup>145</sup> et sur l'ONU<sup>146</sup> à qui, à travers le Conseil de sécurité, échoit la responsabilité du maintien de la paix sur la planète.

Ainsi, au niveau régional, chaque CER dispose de son mécanisme de règlement pacifique des différends en matière de paix et de sécurité (MR) qui peut de sa propre initiative se saisir de la résolution d'un conflit dans sa sphère régionale et soit en informer l'UA soit l'associer<sup>147</sup> et cette dernière eut se substituer à la CER<sup>148</sup>. La CER de l'Afrique de l'OUEST, la CEDEAO (sans aucun

<sup>143</sup> Citons la SADC pour l'Afrique australe, la CEDEAO pour l'Afrique de l'Ouest, la CEEAC pour l'Afrique centrale et l'IGAD pour ce qui est de la corne de l'Afrique. La déclaration AU-RESS/RMs.Decl, d'Alger du 6 janvier 2008 à l'issue de la retraite de réflexion les 5 et 6 janvier 2008 entre l'UA et les mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits entre dans cette optique. L'objet de cette retraite était de d'identifier et de coordonner les efforts mutuels, la rationalisation des efforts en cours, le renforcement du rôle de l'UA et la mise à disposition par les Etats africains de moyens humains, financiers, logistiques et institutionnels. Le texte de la déclaration est disponible sur le site de l'UA. Lire à cet égard TRAORE (B.), « La régionalisation du maintien de la paix en Afrique depuis le début des années 90 : Enjeux, contraintes et défis », *Revue du CAMES*, Vol.1, n°001,2014,pp.61-80, disponible en ligne à l'adresse : <http://publication.lecames.org/index.php/jur/article/download/207>. (Consulté le 22 janvier 2023), lire aussi TIDIMI (D.B.), L'Union africaine et les organisations sous régionales dans le maintien de la paix en Afrique, Mémoire de master II, Université de Ngaoundéré, 2017. SOMA (A.), « Les relations entre l'Union africaine et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest en matière de maintien de la paix », *Annuaire africain de droit international*, 2013, pp. 345-388. Et enfin ZAKANE (V.), *ibid.*, p.251-253.

<sup>144</sup> L'institutionnalisation de la coopération entre l'OUA et les CER (Communautés économiques régionales) s'est matérialisée par la Résolution CM/Res.464 (XXIV) adoptée par le Conseil des Ministres à l'occasion de la 26<sup>ème</sup> session ordinaire tenue à Addis Abeba (siège de l'OUA et de l'UA aujourd'hui) du 23 février au 1<sup>er</sup> mars 1976 qui décrète le découpage du continent en cinq sous-régions que sont le Nord, l'Ouest, le centre l'EST et l'Australe), lesquelles disposent chacune d'un mécanisme de paix et de sécurité.

<sup>145</sup> Chapitre VIII sur les accords régionaux reconnaît aux organisations régionales des compétences pour agir en matière de paix et de sécurité.

<sup>146</sup> Les dispositions du chapitre VI (Règlement pacifique des différends), du chapitre VII (Actions en cas de menace contre la paix.....) de la Charte des Nations unies en sont l'illustration. Lire notamment SIYANG Désiré, « La répartition des compétences entre l'ONU et l'Union africaine en matière de maintien de la paix en Afrique », Thèse de doctorat, Université de Maroua, 19 Octobre 2022.

<sup>147</sup> Le Protocole de la CEDEAO, par exemple, indique clairement dans son article 52, § 2, que « Dans la mise en œuvre du présent Mécanisme, la CEDEAO coopérera pleinement avec le Mécanisme de l'OUA [aujourd'hui UA] pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits ». Sur ce point, lire, par exemple, Abdoulaye SOMA, « Les relations entre l'Union africaine et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest en matière de maintien de la paix », *Annuaire africain de droit international*, 2013, pp. 345-388.

<sup>148</sup> Voir GNANGUENON (A.), « Le rôle des Communautés économiques régionales dans la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité », Délégation aux Affaires stratégiques, octobre 2010, 54 p., disponible en ligne à l'adresse [http://www.defense.gouv.fr/english/.../EPS2010\\_Communautes\\_economiques\\_afrique.pdf](http://www.defense.gouv.fr/english/.../EPS2010_Communautes_economiques_afrique.pdf), de même que Bérénice Désirée TIDIMI, L'Union africaine et les organisations sous régionales dans le maintien de la paix en Afrique centrale, Mémoire de Master 2 en droit public, Université de Ngaoundéré, 2017. Lire à cet égard Bakary TRAORE (B.), *op.cit.*,



doute la plus active) qui CEDEAO qui a adopté, en 1999, un Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits prévoyant la création d'un Conseil de médiation et de sécurité<sup>149</sup>. Celle de l'Afrique centrale la CEEAC s'est dotée, depuis le 25 juin 2000, d'un Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits disposant d'un Conseil de paix et de sécurité en Afrique centrale(COPAX)<sup>150</sup>. L'Afrique australe avec la SADC s'est dotée le 14 août 2001 à Blantyre (Malawi) d'un organe pour la coopération politique de défense et de sécurité (OPDS)<sup>151</sup>. La corne de l'Afrique à travers l'IGAD (autorité intergouvernementale pour le développement) qui s'est dotée d'un mécanisme de prévention des conflits en janvier 2002. Ainsi si la collaboration entre l'UA et L'ONU a été fructueuse<sup>152</sup>, c'est celle avec MR/CER qui cristallisera notre attention.

<sup>149</sup> Le Conseil de médiation et de sécurité de la CEDEAO constitue une des institutions du Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, mis en place par le Protocole de Lomé du 10 décembre 1999. Composé de 9 Etats membres de la Communauté. Il est appuyé dans sa tâche par le Conseil des sages, composé d'éminentes personnalités, au nombre de 15, et qui peut être investi de missions de médiation ou de conciliation. Pour un aperçu général de ce mécanisme, PALM (J.M.), op.cit.,

<sup>150</sup> Conseil de paix et de sécurité en Afrique centrale. Créé d'abord par une décision des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEEAC lors de leur sommet tenu à Yaoundé le 25 février 1999, le COPAX a été, par la suite, intégré au sein de la CEEAC lors du sommet de Malabo le 26 juin 1999. Il a été formalisé par le Protocole relatif au COPAX adopté à Malabo le 24 février 2000. voir ainsi MVIE MEKA (E.), *Architecture de la sécurité et gouvernance démocratique dans la CEEAC*, Presses universitaires d'Afrique, Yaoundé, 2007.

<sup>151</sup> Révisé le 8 septembre 2009 Pour une vue d'ensemble de l'OPDS, lire DIKA (P.P.), *La nouvelle Afrique du Sud face à la mondialisation : les défis globaux d'une puissance africaine*, L'Harmattan, Paris, 2008, pp.121-132.

<sup>152</sup> En Afrique de l'Ouest, citons la résolution S/2012/761 du 11 octobre 2012 du Conseil de Sécurité, proposée par la France, le Maroc et le Togo, notamment en son paragraphe 4, exhorté les autorités maliennes, les groupes rebelles maliens, les représentants légitimes de la population locale du Nord du Mali à entamer dès que possible un processus de négociation. C'est l'action militaire française, l'opération serval lancée le 11 janvier 2013, en accord avec la résolution 2085 forcée de l'ONU, avec en tête de mire la France et le Tchad, visant à restaurer l'intégrité du territoire malien qui est à mettre en lumière. Notons aussi une seconde résolution 2100 (2013) du 25 avril 2013 autorisant la transformation de la MISMA (Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine en MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation du Mali). Dans la corne de l'Afrique, citons le Bureau de soutien des Nations unies à l'AMISOM (UNSOA), lequel soutien les forces de l'armée nationale somalienne (SNA) dans des opérations conjointes avec L'AMISOM et la mission d'assistance des Nations unies en Somalie (ONUSOM). Au Darfour, citons l'opération hybride UA/Nations unies au Darfour (MINUAD). Le 19 juillet 2013, le CPS a adopté un communiqué pour renouveler le mandat de la MINUAD pour une période de 13 mois. Le 3 juillet 2013, le Conseil de sécurité de l'ONU avait adopté la résolution 2113 (2013) prorogeant le mandat de cette force de 13 mois, soit jusqu'au 31 août 2014. Au Soudan du Sud citons la MINUSS (Mission des Nations unies au Soudan du Sud) qui œuvre pour la sécurisation et l'assistance aux milliers de civils qui ont trouvé refuge dans ses locaux. En RCA, citons l'action de la France en l'occurrence, poussée par la légitimité de la résolution 2127 (2013) du CS de l'ONU du 5 décembre 2013, au travers de l'opération Sangaris. La coopération entre la MISCA et le contingent Sangaris a vu une force de l'UE, avec en prime une présence Onusienne, la BINUCA (Bureau intégré des Nations unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine). Cette dernière sera fondue au sein de la MINUSCA créée par la résolution 2149 (2014) du 10 avril 2014 du Conseil de sécurité de l'ONU qui autorise le déploiement d'une opération de maintien de la paix, laquelle composée d'au moins 12 000 casques bleus, sera opérationnelle le 15 septembre 2014.

En Afrique de l'Ouest, Le Mali a en effet vu l'action de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) se mettre en place dès le début de l'année 2012 laquelle a supplanté celle de l'UA. L'organisation ouest-africaine s'est saisie de la résolution de ce conflit par des voies pacifiques<sup>153</sup> et coercitives<sup>154</sup>. Au travers de la MISMA (Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine)

Au final, les efforts déployés par la CEDEAO et l'ONU ont porté aussi bien sur la dimension politique que sur les aspects liés au maintien de la paix. En collaboration avec la CEDEAO, les deux acteurs co-président le Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali. Plus près de nous, suite aux coups d'Etat au Mali, en Guinée (2021) et au Burkina Faso (2022) la CEDEAO a imposé à ces pays des sanctions économiques.

Dans la corne de l'Afrique et en Afrique de l'Est, La Somalie, pays situé dans la corne de l'Afrique vit en effet depuis plus de trente années, depuis l'échec de l'opération « Restore hope » une situation de guerre civile<sup>155</sup>. Etat quasi-défaillant, il est divisé en trois régions, le Somaliland au Nord-ouest<sup>156</sup>, le territoire sous contrôle des Shébab (ou al-shabaab) au Sud et le Putland autonome au Nord-Est, dans lesquelles règnent chacun un seigneur de guerre. L'élection le 10 septembre 2012 d'un nouveau Président, Hassan Cheikh Mohamoud, en tête d'un Gouvernement fédéral dont la portée se limitait à Mogadiscio, ne présage toujours pas d'un avenir meilleur pour le pays. L'UA a été présente sur le terrain au travers de l'AMISOM (Mission de l'UA en Somalie)<sup>157</sup> dont l'effectif a été renforcé à 22 126 personnels en uniforme<sup>158</sup> par la résolution 2124 (2013) du Conseil de sécurité des Nations unies

---

<sup>153</sup> Le président burkinabé B. Compaoré étant le médiateur de la CEDEAO, lequel a trouvé une solution avec le rétablissement de l'ordre constitutionnel avec le 8 mars 2012 la démission de SANOGO (auteur du coup d'Etat du 22 mars 2012) et l'investiture officielle de D. Traore en qualité de Président par intérim du pays. Ensuite, le médiateur s'est fait le chantre de la médiation entre l'Etat malien et les groupes armés du Nord, le MNLA et le MUJAO notamment. Pour plus d'informations à ce sujet, lire DIKA (P.P.), « La situation Mali, les enjeux africains et globaux », op.cit., pp. 19-20.

<sup>154</sup> Instauration d'un embargo le 2 avril 2012, gel des avoirs du pays à la BCDEAO, le non approvisionnement des banques nationales et enfin la suspension des programmes d'aide au développement. Notons aussi la formation d'une Force d'attente de la CEDEAO de la MICEMA (Mission de la CEDEAO au Mali) dont la composition devrait atteindre 3 000 hommes. Idem.

<sup>155</sup> Le pays s'est effondré en janvier 1991.

<sup>156</sup> L'ancienne colonie britannique a repris par la même son nom d'avant l'indépendance.

<sup>157</sup> Composée des troupes de troupes de personnel de polices du Burundi, de Djibouti, d'Ethiopie, du Kenya, de Sierra Leone, du Nigeria et de l'Ouganda.

<sup>158</sup> Communiqué de presse, Union africaine, Conseil de paix et de sécurité, 425<sup>ème</sup> réunion, 24 mars 2014, Addis Abeba, Ethiopie, PSC/PR/BR(CDXXV), p.1.

Concrètement, les opérations conjointes conduites par la SNA et l'AMISOM ont permis la reprises des localités stratégiques des mains des milices al-shabaab. Le volet militaire s'accompagne d'un processus politique de paix et de réconciliation dont les acteurs sont l'IGAD (Organisation régionale de la Corne de l'Afrique) au travers de sa présidence en exercice, l'Ethiopie, de la représentante spéciale de la Commission de l'UA pour la Somalie et du gouvernement fédéral de Somalie (FGS). Force est de constater ici le rôle quasiment mineur de l'UA.

L'UA s'est aussi impliquée dans la résolution de la crise du Darfour (Soudan) et dans celle du Soudan du Sud (pays nouvellement indépendant). La crise que vit le Darfour depuis février 2003 illustre en effet la mauvaise gestion de l'héritage post colonial britannique. Elle est aussi le fruit de la complexité culturelle, religieuse, ethnique, politique du pays et enfin des secousses qui touchent le système fédéral légué par la colonisation britannique. Concrètement, les éléments déclencheurs ont été les incidents revendiqués par le Front de libération du Darfour sous l'appellation de Mouvement /Armée de libération du Soudan (M/ALS) composé de Zaghawa et le Mouvement pour l'égalité et la justice (MEJ) composé de différentes ethnies non arabes du Darfour<sup>159</sup>.

Ce volet militaire s'accompagne aussi, comme pour la Somalie, d'un volet politique auquel l'UA, à travers son Groupe de mise en œuvre de haut niveau, lequel avec le représentant spécial conjoint de la MINUAD et médiateur en chef conjoint, le Dr Mohamed Ibn Chambas, ne ménagent pas leurs efforts pour trouver un règlement politique entre le gouvernement soudanais et les différents mouvements.

Si l'UA et les Nations unies ont travaillé de concert pour la résolution de la crise issue de l'éclatement en avril 2012 des affrontements armés entre le Soudan et le Soudan du Sud<sup>160</sup>, c'est la quasi guerre civile en cours au Soudan du Sud depuis le 15 décembre 2013 entre les partisans de l'actuel Président S. KIIR et son ancien vice-Président, qui cristallise tous les efforts de l'UA<sup>161</sup>. En effet, l'action de L'UA, un peu en retrait, a été secondée par les efforts de la médiation de

<sup>159</sup> Sur les origines de la crise du Darfour lire notamment Pierre-Paul Dika, « La crise du Darfour ou la faillite de l'Etat postcolonial soudanais », *Les Cahiers de l'IDRP*, janvier 2006.

<sup>160</sup> Dès le mois de janvier 2012, le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'UA a forgé des relations étroites avec l'ONU, notamment l'envoyé spécial du SG. En avril 2012, le CPS adopté une feuille de route visant à mettre fin aux combats, validée par la Résolution 2016 (2012) en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Ces efforts conjoints (UA-ONU) se sont traduits par l'accord de coopération signé à Addis Abeba (siège de l'UA) en septembre 2012. Lire le rapport PSC/AHG/3. (CCCXVII) de la Présidente de la Commission de l'UA, op.cit., p.4.

<sup>161</sup> Ce conflit a entraîné une crise humanitaire grave doublée d'un déplacement massif de populations fuyant les combats.

l'IGAD (l'organisation régionale de la corne de l'Afrique –Autorité intergouvernementale pour le développement) pour résoudre ce conflit en étroite collaboration avec la Commission de l'UA. Cette médiation s'est soldée par l'accord certes très fragile de cessation des hostilités signée à Addis Abeba le 14 janvier 2014 et par L'Accord de paix conclu le 17 août 2015 entre le Président sud-soudanais, Salva KIIR et le Chef rebelle, Riek MACHAR, encore sous l'égide des médiateurs de l'IGAD prévoit, en effet un partage de pouvoir entre les deux belligérants, le premier gardant la présidence de la République et le second devenant son Vice-président.

La situation au Soudan reste préoccupante, suite notamment au coup d'état de 2019. L'UA a ainsi mis en place une feuille de route pour la transition vers un régime démocratique. La situation en Ethiopie avec la crise dans la région du Tigré reste aussi préoccupante et a conduit à une réunion du CPS de l'UA le 8 novembre 2020 et au choix de l'ancien Président nigérian O. OBASANDJO comme envoyé spécial de l'UA en août 2021.

L'un des derniers théâtres de conflit en Afrique centrale était celui en cours en République centrafricaine. Depuis le 24 mars 2013, date du changement anticonstitutionnel qui a porté au pouvoir M. Djotodia de la Seleka, lui-même bouté hors du pouvoir quelques mois plus tard, la situation reste chaotique suite à une quasi guerre civile entre les milices anti-balaka et les ex-Seleka. L'élection d'une présidente de transition Mme SAMBA-PANZA n'a pas pour autant fait baisser de beaucoup la tension<sup>162</sup>.

L'UA est restée très active dans le pays. En effet, en raison du changement anticonstitutionnel du 24 mars 2013, le CPS a suspendu la participation de ce pays aux activités de l'UA et imposé des sanctions contre les dirigeants du groupe Seleka. L'UA dans ce cadre s'est d'abord appuyé sur un mécanisme régional de gestion de prévention et de règlement des crises. En effet, le 19 juillet 2013, le CPS de l'UA a adopté un communiqué autorisant la création et le déploiement d'une Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA), avec un effectif de 3652<sup>163</sup> personnels militaires, policiers et civils, composé de contingents de plusieurs pays de la sous-région dont notamment le Cameroun, le Tchad<sup>164</sup>. La mission de la MISCA est de plusieurs ordres : la protection des civils et la restauration de la sécurité et de l'ordre public, la stabilisation du pays, la réforme et la restructuration du secteur de

<sup>162</sup> Le Cameroun, grand pays voisin accueille en effet sur son sol des milliers de réfugiés centrafricains.

<sup>163</sup> Effectif porté à 6 000 hommes en 2014. Communiqué PSC/PR/COMM.(CDXXII) du CPS adopté lors de sa 422<sup>ème</sup> réunion du 7 mars 2014 à Addis Abeba. Disponible sur le site de l'UA. [www.peacau.org](http://www.peacau.org). (consulté le 10 avril 2014).

<sup>164</sup> Ce contingent a déjà quitté le pays.

la défense et de la sécurité et enfin la création de conditions propices à la fourniture d'une assistance humanitaire aux populations dans le besoin<sup>165</sup>.

L'UA ne s'est enfin pas départie du soutien d'une solution politique au travers du Comité de suivi de la CEEAC présidée par D. Sassou Nguesso, Président du Congo-Brazzaville, et à la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs pour leur engagement en faveur de la paix, la sécurité et la stabilité dans le pays. Force et constater aujourd'hui une réelle stabilité politico économique dans ce pays du fait de la présence de la Force multidimensionnelle (FOMUC)<sup>166</sup> en République centrafricaine de la CEMAC.

Page | 398

### **Conclusion**

En conclusion de notre étude, il apparait que la jeune UA, laquelle se trouve dans une phase de maturation, du fait de son Acte constitutif ambitieux joue un rôle non négligeable en qualité d'acteur de la paix en Afrique. Elle a enregistré un progrès normatif majeur par rapport à l'OUA. Son acte constitutif apporté un changement majeur de doctrine en matière de paix et de sécurité. Elle s'est ainsi saisie de la quasi-totalité de la résolution des conflits et des cas d'instabilité sur l'ensemble du continent. Somalie, soudan, Soudan du Sud, Cote d'Ivoire République centrafricaine, Comores, Sierra Léone, RDC, la liste des Etats concernés est longue. Cette action s'est soldée aussi bien par des succès que par des échecs (Libye) ou enlisements, ces derniers, assimilables à des opérations post-conflits (Somalie, Darfour) sont plus nombreux que les succès (Comores, Burundi, RDC). Plusieurs constances s'imposent dès lors. La première est que la jeune UA, du fait de ses faibles moyens opérationnels et financiers, sanctionne les changements inconstitutionnels de gouvernement, s'appuie aussi bien sur l'ONU que sur les mécanismes régionaux de prévention, de gestion et de résolution des conflits. La seconde constance est, en appui des deux acteurs cités plus haut, la volonté première du règlement pacifique des conflits, laquelle se double d'opérations de maintien de la paix. La troisième constance, et nous l'avons mis en lumière dans notre étude est la faiblesse de ses moyens de coercition. L'UA ne dispose pas d'armée propre et la faible capacité des Etats membres à contribuer aux forces militaires et de police est latente. En effet, l'institution africaine n'a pas encore mis en place son système continental d'alerte rapide, sa capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC) et sa force Africaine prépositionnée, lesquels sont des dispositions souples et robustes dont l'effectivité

<sup>165</sup> Rapport PSC/AHG/3.(CCCXCVII) de la présidente de la Commission de l'Union africaine, op.cit., p.7.

<sup>166</sup> Mise sur pied en 2002 et en 2008 a remplacé la MICOPAX dans le pays.

lui donnera une marge de manœuvre forte et une autonomie totale dans la prévention la gestion et le règlement des conflits sur le continent.





**Le poids de la tutelle dans la gestion des établissements publics au Cameroun***The weight of supervision in the management of public institutions in Cameroon**Par:***NDOUTA EMIANG Jeannette  
Vanessa**

Page | 400

Doctorant en droit public à l'Université de Douala (Cameroun).

**Résumé :**

*Au Cameroun, la tutelle est un système de supervision et de contrôle exercé par le pouvoir central sur les établissements publics. Cette tutelle a un poids important dans la gestion de ces établissements, car elle détermine le cadre politique, juridique et budgétaire dans lequel ils fonctionnent. Ces institutions décentralisées sont tenues de respecter les politiques et les directives édictées par le gouvernement et sont soumises à des contrôles réguliers pour s'assurer de leur conformité aux règles établies par le pouvoir central. La tutelle peut également inclure des restrictions sur la gestion financière et opérationnelle des établissements publics, ainsi que sur les décisions en matière de personnel et de ressources. C'est en cela qu'à certains égards, l'on voit en cette tutelle, une limite à la capacité des établissements publics à répondre efficacement aux besoins de la population et à remplir pleinement leur mission. Entre restrictions budgétaires et contrôles rigides, la capacité des établissements publics à être créatifs et innovants dans la prestation et gestion de leurs services, peut être entravée.*

**Mots clés :** Tutelle – établissement public – impact – contrôle - pouvoir hiérarchique – autonomie de gestion

**Abstract :**

*In Cameroon, tutelage is a system of supervision and control exercised by the government over public institutions. This tutelage has significant weight in the management of these institutions, as it determines the political, legal, and budgetary framework within which operate. Public institutions are required to adhere to policies and directives issued by the government and are subject to regular inspections to ensure compliance. This tutelage may also include restrictions on the financial and operational management of public institutions, as well as decisions on personnel and resources. However, some consider that this tutelage can limit the ability of public institutions to effectively meet the needs of the population and fulfill their mission. Budgetary restrictions and strict controls can hinder the ability of public institutions to be creative and innovative in their services. But may also be perceived as limiting their ability to fulfill their mission effectively. It is important to balance the requirements of tutelage with the need to allow public institutions to operate autonomously and effectively.*

**Keywords:** Guardianship – public – establishment – impact – control - hierarchical power - management autonomy.

## Introduction

Le contrôle des établissements publics mis sur pied au plan fonctionnel est la tutelle administrative bien qu'elle soit assaisonnée d'éléments du pouvoir hiérarchique. « *En tant que contrepartie de l'autonomie accordée aux établissements publics, la nécessité de la tutelle ne peut être mise en doute. L'Etat doit contrôler la manière dont les organismes décentralisés accomplissent leurs missions, pour éviter toute erreur grave de gestion* »<sup>1</sup>. La tutelle a en fait pour objectif la protection de l'intérêt général et non la défense des intérêts propres de l'autorité de tutelle<sup>2</sup>. Pouvoir de contrôle destiné à assurer la primauté de l'intérêt général<sup>3</sup>, la tutelle constitue une limitation à la capacité juridique<sup>4</sup> des entités décentralisées et exprime précisément la permanence du lien unitaire<sup>5</sup>.

Page | 402

N'ayant à l'origine concerné que les collectivités locales, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, les auteurs parlent de tutelle sur les établissements publics et cette extension n'a jamais été discutée et de nombreux textes du droit positif l'ont consacré<sup>6</sup>. Alors, les termes sont les suivants : « *pratiquement tout établissement public est soumis à un contrôle de tutelle* »<sup>7</sup>. C'est le mécanisme principal, naturel et inhérent de réduction de l'autonomie des établissements publics. Elle est définie comme le pouvoir de contrôle sur les personnes administratives décentralisées<sup>8</sup> ; l'ensemble des pouvoirs dont dispose l'Etat à l'égard des organes et des actes des personnes publiques décentralisées<sup>9</sup>. Il s'agit en fait du contrôle qu'exerce la collectivité<sup>10</sup> de rattachement sur ses établissements publics.

Partant de là, un constat peut être fait. L'établissement public local pose un problème car il serait logiquement soumis à un double contrôle. La tutelle de la collectivité locale qui l'a créé

<sup>1</sup> CHEVALIER (J.), « Les transformations du statut d'établissement public », JCP, 1972, p. I 2496.

<sup>2</sup> RICHER (L.), *La notion de tutelle sur les personnes en Administratif*, 4<sup>ème</sup> édition, Armand colin, Paris, 1993, p.981.

<sup>3</sup> DOUENCE (J.), « Libre administration et organisation décentralisée », Mélanges en l'honneur de Jean François Lachaume, Dalloz, 2007, p.442.

<sup>4</sup> ONDOUA BIWOLE (V.) et TCHEUWA (J-C.), *Lois sur les établissements et entreprises publics au Cameroun : Innovations et reculades*, Africaine d'Edition (Afrédit), pp.68-69 ; Voir également les articles 34 à 35 et 62 à 65 de la loi du 12 juillet 2004.

<sup>5</sup> REGOURD (S.), « A propos de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 complétée par la loi du 22 juillet 1982 : la prétendue suppression de la tutelle », RA, novembre-décembre 1982, p.615.

<sup>6</sup> RICHER (L.), *La notion de tutelle sur les personnes en droit Administratif*, 4<sup>ème</sup> édition, Armand colin, Paris, 1993.973.

<sup>7</sup> DOUENCE (J.), « Le rattachement des établissements publics », Dalloz, 2007, p.7.

<sup>8</sup> RICHER (L.), *La notion de tutelle sur les personnes en droit Administratif*, 4<sup>ème</sup> édition, Armand colin, Paris, 1993, p.972.

<sup>9</sup> BON (P.), « La responsabilité du fait des actes de tutelle », RFDA, sept -oct.-2000, p.1098.

<sup>10</sup> CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 12<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, 2018, p. 2075.

d'une part, et celle plus globale de l'Etat qui s'exerce sur la totalité de la collectivité territoriale décentralisée d'autre part. C'est donc dire que « *la tutelle de la collectivité locale ne remplace pas mais double celle de l'Etat* »<sup>11</sup>. Pour certains auteurs, la notion de tutelle est liée à la notion de décentralisation et la tutelle est parfois présentée comme un élément de définition de la décentralisation<sup>12</sup>. Elle est généralement mise en œuvre en droit administratif dans le cadre des rapports entre deux personnes publiques différentes.

Cependant, la notion de tutelle a une portée plus large et ne se limite pas aux personnes administratives décentralisées. En effet, toujours en droit public et notamment en droit administratif, on retrouve des personnes morales qui, bien que distinctes des collectivités publiques créatrices, bien qu'étant des personnes morales de droit privé, sont soumises à la tutelle. Il en est ainsi des entreprises du secteur public et parapublic<sup>13</sup>. Ce qui aboutit à affirmer que « *La notion de tutelle est aujourd'hui considérée comme s'appliquant à certaines personnes privées gérant un service public ou même à toute personne privée intervenant dans l'action administrative* »<sup>14</sup>. « *En dehors des entreprises publiques, il en est ainsi des fédérations sportives qui participent à l'exécution d'une mission de service public* »<sup>15</sup> et qui sont toutes placées sous la tutelle du ministère des sports. Cette notion de tutelle n'est pas non plus étrangère au droit privé. Il s'agit là d'un domaine où elle s'applique également notamment en ce qui concerne le droit des personnes physiques en matière d'incapacité. Mais quoi qu'il en soit et quel que soit le champ, la tutelle emporte normalement les conséquences juridiques attachées à la minorité<sup>16</sup>.

Si son existence en matière de décentralisation ne peut être discutée, il faut noter que telle que construite en droit administratif camerounais, elle impacte négativement et fragilise la marche autonome des établissements publics<sup>17</sup>. Telle qu'aménagée, elle traduit l'idée selon laquelle les collectivités publiques de rattachement pensent, à travers leurs autorités, avoir plus de clairvoyance que les autorités des établissements publics, dans les affaires de ces derniers. La question structurante est celle de savoir : En quoi la tutelle constitue-t-elle un poids dans la gestion des établissements publics en droit camerounais ?

<sup>11</sup> DOUENCE (J.), « Le rattachement des établissements publics... », *op.cit.*, p.7.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p.8.

<sup>13</sup> RICHER (L.), *La notion de tutelle sur les personnes en droit Administratif*, 4<sup>ème</sup> édition, Armand colin, Paris, 1993, p.973.

<sup>14</sup> Article 2 loi n°2017/011 portant statut des établissements publics au Cameroun.

<sup>15</sup> RICHER (L.), *op. cit.*, p.974.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p.1005.

<sup>17</sup> Que ce soit en droit privé où en droit public, la tutelle est perçue comme un synonyme de dépendance.

L'hypothèse qui s'en dégage est que la tutelle se trouve être pesante quant à sa double intervention. Dans ce sens, pour la quasi-totalité des établissements publics, on a une ambivalence de la tutelle préventive (I) et de la tutelle répressive (II) qui pèsent sur la gestion des établissements publics.

## I- LA TUTELLE PREVENTIVE PRESSANTE SUR LES ETABLISSEMENTS PUBLICS

L'expression tutelle préventive<sup>18</sup> ici est synonyme de tutelle a priori, c'est-à-dire « *les formes de contrôle qui s'exercent avant que l'acte soit entrée en vigueur, avant sa production d'effets juridiques* »<sup>19</sup>. Elle concrétise une sorte de participation à la décision<sup>20</sup> car intervenant avant ou pendant l'élaboration de l'acte. Le caractère préventif de cette tutelle tient au fait qu'elle empêche les organes des établissements publics de prendre des décisions qui auraient des répercussions indésirables sur la vie ceux-ci. C'est un contrôle qui se fait lors de l'élaboration des décisions des autorités sous tutelle. Elle est un contrôle d'opportunité<sup>21</sup>.

L'implémentation d'une tutelle prévention est nécessairement antinomique à l'idée même d'autonomie de l'établissement public dans la mesure où, les ministres de tutelle technique ont un rôle prépondérant dans la vie de l'établissement public. On y retrouve des éléments du pouvoir hiérarchique. Si des décisions des organes de gestion doivent être approuvées, (B) en amont, c'est du fait de leur soumission à un pouvoir d'instruction (A) organisé.

### A- La soumission visible au pouvoir d'instruction des autorités de tutelle

Il y a des éléments hiérarchiques dans la tutelle sur les actes<sup>22</sup> ce qui amène les auteurs à conclure « *qu'il existe plus de ressemblances que de différences entre le pouvoir hiérarchique et le pouvoir de tutelle* »<sup>23</sup>. En effet, à l'égard des établissements publics camerounais, la tutelle telle que définie à l'article 7(2) de la loi n°2017/011 laisse transparaître l'aménagement d'un véritable pouvoir d'instruction reconnu aux ministres qui l'exerceront. On convient que le pouvoir

<sup>18</sup> Article 7 « Pouvoir dont dispose l'Etat pour définir et orienter la politique du gouvernement dans le secteur où évolue l'établissement public administratif ».

<sup>19</sup> REGOURD (S.), « A propos de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 complétée par la loi du 22 juillet 1982 : la prétendue suppression de la tutelle », RA, novembre-décembre 1982 p.618.

<sup>20</sup> RICHER (L.), *La notion de tutelle sur les personnes en droit Administratif*, 4<sup>ème</sup> édition, Armand colin, Paris, 1993, p.1006.

<sup>21</sup> BIPELE KEMFOUEDIO (J.), « La tutelle administrative dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation », Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Dschang, T.9, 2005, p.98.

<sup>22</sup> RICHER (L.), *op. cit.*, p.1006.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p.971.

d'instruction est une composante essentielle du pouvoir hiérarchique<sup>24</sup>. Il s'agit du pouvoir à travers lequel « le supérieur hiérarchique émet des ordres de service, des circulaires, des directives définissant ce qui doit être le comportement de leurs destinataires. Il encadre l'action de l'ensemble de ses agents »<sup>25</sup>. Au surplus, les mesures d'instruction se caractérisent par leur immunité juridictionnelle.

La tutelle technique prévue par l'article 7(2) camoufle en réalité un pouvoir d'instruction<sup>26</sup> se manifestant par les pouvoirs d'orientation (1) et de substitution d'action (2) reconnus aux autorités de tutelle.

### 1- L'orientation des décisions

L'établissement public est suivi, voire assisté dans tous les actes de sa vie par les autorités de tutelle. Ces dernières définissent l'orientation et le canevas de la décision à prendre<sup>27</sup> ce d'autant plus qu'il leur est reconnu le pouvoir d'indiquer, autant dire d'instruire aux autorités décentralisées<sup>28</sup>. Instructions auxquelles, les autorités sous tutelle ont l'obligation de se conformer<sup>29</sup>. Le pouvoir d'orientation incombe davantage au ministre chargé de la tutelle technique, c'est-à-dire, le ministre concerné par le secteur d'activités dans lequel évolue l'établissement public.

Cette tutelle a pour objet de fixer les objectifs assignés à l'établissement public, en tant que de besoin, d'en assurer la régulation en vue d'un fonctionnement normal. L'établissement public n'a alors presque pas la maîtrise des objectifs à atteindre. Ceux-ci sont dictés par l'autorité chargée de la tutelle technique. Le pouvoir d'orientation dont elle est investie va plus loin, car l'autorité de tutelle ne se contente pas de donner des directives, de fixer le cadre général de l'action des organes dirigeants de l'établissement public. Elle peut même leur imposer des matières à inscrire à l'ordre du jour des délibérations du conseil d'administration<sup>30</sup>. De ce fait, dans la prise de leur décision

<sup>24</sup> POULET (N.) et LECLERC (G.), « Pouvoir hiérarchique », RFDA, 2007, p.510 : « Pleine et entière autorité du chef sur ses subordonnés en tout ce qui concerne le service. Il s'exerce tant à l'égard des personnes que des actes pris par les subordonnés », p.508.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.510.

<sup>26</sup> Il est généralement considéré comme un pouvoir de fait. Voir André Legrand, « Un instrument du flou. Le pouvoir hiérarchique », Mélanges l'hommage à Roland Drago, L'unité du droit, Economica, 1996, p.66.

<sup>27</sup> MEKINDA (M.), « Les enjeux de la décentralisation technique dans le droit de l'université camerounaise », *op. cit.*, p.50.

<sup>28</sup> BIPELE KEMFOUEDIO (J.), « La tutelle administrative dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation », *op. cit.*, p.102.

<sup>29</sup> POULET (N.) et LECLERC (G.), « Le pouvoir hiérarchique », *op. cit.*, 1996, p.510.

<sup>30</sup> Tel est le cas par exemple des chambres consulaires et notamment la chambre de commerce. Comme le prévoit l'article 23 du décret n°2001/380, « Le ministre de tutelle peut faire inscrire des questions à l'ordre du jour des réunions



les autorités de gestion des établissements publics ont comme une sorte d'obligation de requérir l'instruction de l'autorité de tutelle et de s'en conformer. De la sorte les décisions prises par les autorités de gestion des établissements doivent aller dans le sens des instructions reçues des autorités de tutelle. Or les autorités sous tutelles étant responsables de la gestion et surtout de l'efficacité de l'établissement doivent bénéficier d'une certaine liberté dans la prise de décision.

L'autorité chargée de la tutelle technique a donc le pouvoir d'encadrer ou de limiter les priorités de l'établissement public. Elle peut aussi aller plus loin en imposant sa volonté personnelle à l'établissement public au détriment des orientations d'intérêt général ce qui est un véritable impact négatif. Elle peut également exercer une substitution d'action qui traduit toute aussi mais implicitement la possibilité d'instruire des matières à l'ordre du jour.

## 2- La substitution d'action

Le pouvoir de substitution d'action n'est pas véritablement un élément de l'instruction mais il y débouche la plupart du temps et se traduit comme une sanction. Il est un moyen que détient la collectivité publique de rattachement pour contourner les organes de gestion lorsque ceux-ci manifesteraient un refus d'agir. Il sera donc question d'aborder son contenu et sa portée. Appréhender le contenu du pouvoir de substitution nous amène à saisir sa signification d'une part et son aménagement d'autre part.

Le pouvoir de substitution d'action est considéré comme un remède à la carence d'un organe qui refuse ou néglige d'accomplir un acte qui rentre normalement dans le cadre de ses attributions<sup>31</sup>. La substitution est un contrôle a priori consistant pour l'autorité de tutelle d'agir en lieu et place, au nom et pour le compte des autorités sous tutelle<sup>32</sup>. Cette intervention trouve sa véritable raison d'être à l'encontre des organes jouissant d'une large autonomie<sup>33</sup> parce qu'elle permet de parer à leur inertie<sup>34</sup>, de pallier la carence desdits organes<sup>35</sup>.

Il n'est nulle part mentionné la possibilité de mettre en demeure l'autorité détentrice de la compétence initiale à laquelle la substitution va être opérée. Enfin, le refus d'agir n'est pas la seule

---

de la chambre. Dans ce cas, l'affaire ainsi inscrite ne peut être examinée au fond qu'en sa présence ou celle de son représentant ».

<sup>31</sup> VIGNES (C.), « Le pouvoir de substitution », RDP, 1960, p.753.

<sup>32</sup> KEMFOUEDIO BIPELE (J.) « La tutelle administrative dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation », p.102.

<sup>33</sup> On rencontre également la substitution à l'intérieur de la hiérarchie administrative.

<sup>34</sup> VIGNES (C.) « Le pouvoir de substitution », RDP, 1960, p.754.

<sup>35</sup> THALINEAU (J.), *Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexions à partir de la théorie de ch. Eisenmann*, thèse de doctorat, Université François RABELAIS – TOURS, février 1994, p.71.

raison susceptible d'entraîner une substitution d'action, elle peut également être mise en œuvre en cas de silence, celui-ci étant considéré comme un silence-refus.

Les articles 10, 11, 12 et 13 et 14 de la loi n°2017/011 permettent de constater que cette substitution d'action permet au ministre de tutelle d'inscrire des questions ou matières à l'ordre du jour du conseil d'administration, ce qui camoufle une sorte de pouvoir d'instruction. Au total, « *ce pouvoir de substitution est efficace, mais il est dangereux en l'utilisant sur les organes décentralisés, l'administration porte gravement atteinte à leur autonomie et leur indépendance* »<sup>36</sup> même s'il est généralement mis en œuvre dans des conditions précises.

Les pouvoirs d'orientation et de substitution permettent de comprendre que les organes de l'établissement public ne sont pas véritablement libres, car ils reçoivent des ordres venant de la tutelle. Ils n'ont vocation qu'à prendre des décisions concernant les affaires de la vie courante de la structure.

Si par la tutelle préventive le ministre de tutelle donne des instructions de l'établissement public et elle se rassure par la suite que ses instructions ont belle et bien été appliquées puisque les décisions lui sont encore soumises pour approbation. Cette dernière étant d'une pesanteur pour les établissements publics.

### **B- Le pouvoir d'approbation lourd sur l'établissement public**

L'autorité de tutelle ne se limite pas à l'indication des mesures à prendre par l'autorité sous tutelle. Elle a également le pouvoir de les approuver. « *Le pouvoir d'approbation consiste en la subordination de la formation d'une décision élaborée par un organe à l'acceptation d'un autre organe* »<sup>37</sup>. Il s'agit pour l'autorité de tutelle de se rassurer que ses instructions sont belles et bien suivies par les organes de gestion. Elle définit de façon précise les modalités de la décision susceptible d'être approuvée. Autrement dit, ayant déjà en amont fixé le canevas, elle se rassure en aval que celui-ci a été respecté par les autorités ayant la charge de prendre les décisions au sein des administrations décentralisées.

Ce pouvoir d'approbation peut déboucher sur un pouvoir d'instruction dans l'hypothèse où l'autorité de tutelle désapprouverait une décision, elle devra par ailleurs préciser dans quel sens

<sup>36</sup> VIGNES (C.), « Le pouvoir de substitution », RDP, 1960, p.768.

<sup>37</sup> THALINEAU (J.), *Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexions à partir de la théorie de Ch. Eisenmann, op.cit.*, p.71.

celle-ci doit être prise pour être approuvée. Il sera question de présenter l'aménagement du pouvoir d'approbation (1) et par la suite d'en apprécier la portée (2).

### **1- La consistance du pouvoir d'approbation**

Le pouvoir d'approbation que détiennent les autorités de tutelle à l'égard des décisions des organes de gestion des établissements publics a été consacré tant en ce qui concerne les décisions financières qu'en ce qui concerne les décisions non financières.

L'approbation des décisions par la tutelle financière est importante. Cette importance est liée à la prédominance des considérations financières sur la mission des établissements publics<sup>38</sup>, mais surtout au mode de financement de ceux-ci<sup>39</sup>. En effet, les établissements publics sont alimentés financièrement par la collectivité publique de rattachement ce qui implique qu'elle soit toujours en train de contrôler ce qui est fait de ses contributions financières. La tutelle financière est donc un moyen juridique de domination que possède la collectivité publique de rattachement vis-à-vis des conseils d'administration<sup>40</sup>. Elle a pour objet, l'appréciation des opérations de gestion à incidence financière<sup>41</sup>. Ce qui voudrait dire que le ministre des finances est appelé à donner son avis sur toutes les mesures financières de gestion courante de l'établissement public : acquisition ou aliénation des biens...

Ces avis ont valeur d'appréciation car en cas d'avis défavorable, l'établissement public ne pourra effectuer l'opération financière en cause. Suite à l'idée soutenue par Cyrille Monembou selon laquelle, la tutelle technique dépend absolument de la tutelle financière au regard de la prépondérance classique du ministre des finances en matière budgétaire<sup>42</sup>, il faut y voir une sorte de collaboration entre les deux tutelles en ce qui concerne l'approbation du budget de l'établissement public.

Les actes de tutelle financière sont certainement importants mais marquent-ils pour autant le retrait de l'autorité de tutelle technique ? La réponse est nécessairement négative puisque cette dernière est sollicitée concomitamment avec le ministre des finances en matière de budget et des

<sup>38</sup> MONEMBOU (C.), *La double tutelle des établissements publics*, Mémoire DEA, Université de Yaoundé II- Soa, 2005-2006, p.37.

<sup>39</sup> ORSONI (G.), « Les personnes publiques participatives non territoriales », Rec. Dalloz, 1998, p.148.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p.149.

<sup>41</sup> Article 7 loi n°2017/011.

<sup>42</sup> MONEMBOU (C.), *op. cit.*, pp.37-42.

comptes<sup>43</sup>. Le ministre des finances<sup>44</sup> est donc assisté en ce qui concerne la tutelle financière par le ministre de tutelle technique.

L'action du ministre chargé des finances s'efface partiellement en ce qui concerne les établissements publics des collectivités territoriales décentralisées car leur projet de budget annuel est préparé par le directeur général et transmis pour approbation à l'organe délibérant de ladite collectivité territoriale décentralisée<sup>45</sup>.

Cependant, Il garde néanmoins un droit de regard sur l'activité financière de la collectivité territoriale décentralisée<sup>46</sup> et par ricochet sur les activités financières de ses établissements publics. L'analyse montre que le budget des établissements publics n'entre en vigueur qu'après approbation des autorités de tutelle. Il s'agit d'un véritable contrôle d'opportunité de l'acte prévisionnel soumis à l'approbation. Les organes de gestion devront à cet effet s'arranger à conformer l'ensemble des prévisions budgétaires aux instructions qui leur avaient été préalablement données sinon, celles-ci seront purement et simplement désapprouvées. L'approbation est également nécessaire dans une certaine mesure pour les décisions non financières. Puisque l'établissement public est soumis à une double tutelle fonctionnelle<sup>47</sup>, technique et financière, les ministres concernés par l'activité de l'établissement public sont appelés à approuver les décisions des organes de celui-ci<sup>48</sup>. La tutelle technique encadre l'activité, la régule en vue d'un fonctionnement normal de l'établissement public.

Cette régulation peut amener en tant que de besoin l'autorité de tutelle technique à approuver les principales décisions des organes de gestion. L'autonomie affirmée à l'égard des établissements publics ne saurait empêcher la collectivité publique de rattachement de se mêler

<sup>43</sup> Article 56(1) loi de 2017 « le directeur général présente au conseil d'administration, et selon le cas, au ministre chargé des finances et au ministre de tutelle technique, des situations périodiques et un rapport annuel d'activités », (2) « il leur présente également, dans les six mois de la clôture, les états financiers annuels et le rapport d'exécution du budget écoulé », alinéa (3) et (4) « le contrôleur financier et l'agent comptable présentent au conseil d'administration leurs rapports d'exécution du budget(...) les copies de ces rapports sont transmises au ministre chargé des finances, au ministre de tutelle technique... ». 1234 Son importance s'assoit surtout sur sa compétence de substitution d'action.

<sup>44</sup> Article 56 loi 2017/011.

<sup>45</sup> Article 147 loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation « Les services compétents de l'Etat assurent le contrôle de la gestion des finances de la commune ».

<sup>46</sup> MONEMBOU (C.), *La double tutelle sur les établissements publics au Cameroun*, Mémoire DEA, 2005-2006, 70p.

<sup>47</sup> C'est l'organe délibérant de la collectivité territoriale décentralisée pour leurs établissements publics.

<sup>48</sup> GUIMDO DONGMO (B.), *Le personnel communal au Cameroun : contribution à la compréhension de la crise de l'administration communale camerounaise*, thèse Doctorat de 3ème cycle, Université de Yaoundé II, 13 juillet 1994, p.216.

étroitement de la gestion du service leur étant confié. Elle approuve les principales décisions de ceux-ci. Il faut donc apprécier la portée de cette approbation.

## 2- La portée du pouvoir d'approbation

La portée de l'approbation nous permet de revenir sur sa finalité et de voir en fait qu'elle consacre une sorte de collaboration pesante pour l'établissement public dans l'élaboration des actes concernés.

L'approbation correspond largement à un contrôle d'opportunité de la décision de l'autorité sous tutelle. Elle est un « véritable droit de veto »<sup>49</sup>. En tant que contrôle d'opportunité, elle permet de vérifier le bienfondé de la décision à prendre par l'organe de gestion. Elle confère aux actes leur régularité<sup>50</sup>. Il s'agit surtout d'une condition suspensive de l'entrée en vigueur des actes qui y sont soumis<sup>51</sup>. C'est ainsi que les actes des autorités décentralisées doivent préalablement et nécessairement être transmis à l'autorité de tutelle. Face à cet état de chose, on aurait affaire selon Charles Roig, à une semi-décentralisation qui « consiste à faire dépendre l'entrée en vigueur des normes d'une double décision libre, prise l'une par l'organe central, l'autre par l'organe décentralisé, de la provoquer ou de ne pas l'empêcher ».

La tutelle par approbation, ne consacre pas l'existence de deux actes juridiques distincts<sup>52</sup>, du moins en ce qui concerne les établissements publics. « Il y a un seul acte juridique résultant de deux manifestations de volonté »<sup>53</sup>. La manifestation de volonté de l'autorité chargée de la tutelle n'est qu'une opération de volonté et non un acte juridique<sup>54</sup> ; elle est insuffisante pour donner corps à l'acte juridique recherché. On se rend compte que la décision finale, c'est-à-dire, celle qui produira les effets de droit est la résultante d'une manifestation de plusieurs volontés à savoir celle de l'autorité sous tutelle et celle de l'autorité de tutelle. Elle est une condition d'existence des décisions en tant qu'acte juridique. C'est ainsi que la préparation et l'adoption du budget ne font pas du budget un acte juridique, il n'acquiert ce statut qu'après l'approbation par les autorités de tutelle. Aussi, l'acte de recrutement des assistants dans les Universités d'Etat ne devient définitif et crée des droits et obligations qu'après approbation du ministre de l'enseignement supérieur.

<sup>49</sup> MEKINDA MBENG, « Les enjeux de la décentralisation... », *op. cit.*, p.52

<sup>50</sup> REGOURD (S.), « A propos de la loi de décentralisation du 2 mars 1982... », *op. cit.*, p.618.

<sup>51</sup> ROIG (C.), « Théorie et réalité de la décentralisation », RFSP, février- juin 1966, p.451.

<sup>52</sup> RICHER (L.), *op. cit.*, p.992. Il cite les conclusions de Latournerie, CE, 16 Octobre 1974, *sieur Pic*, droit fiscal 1975 p. 90 ;

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> FERRARI (P.), « Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français », Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, CUJAS, 1975, p.218.

L'approbation est ainsi la forme de contrôle qu'affectionne le plus l'autorité de tutelle. Mieux que toutes les autres formes de contrôle, elle constitue une sérieuse atteinte à l'autonomie de gestion des administrations (...). C'est l'expression même de la « *co-administration* » ou de la « *co-gestion* », par « *excellence* »<sup>55</sup>.

Page | 411

L'approbation en tant qu'attitude par laquelle l'autorité qui en est investie donne son accord à une décision des organes de gestion n'est qu'une manifestation de volonté supplémentaire qui vient compléter celle des autorités sous tutelle et donne à l'acte son existence juridique. Comme le dit le professeur Guimdo, « *Le caractère préalable de l'approbation en fait un élément indispensable à la mise en vigueur de l'acte de l'autorité sous tutelle ; dès lors, cet acte semble ne plus pouvoir être à lui seul une décision exécutoire* »<sup>56</sup>.

Il n'est donc pas possible d'admettre que l'approbation n'a qu'un caractère accessoire, n'est qu'une formalité extérieure à l'acte. Comme le dit Pierre Ferrari, cette analyse ne peut être valablement acceptée dans la mesure où, ce serait estimer que seule la faculté de fixer le contenu de la norme constitue une participation au pouvoir d'édiction de cette norme. « *Or tant que l'approbation ou l'autorisation n'est pas donnée par l'autorité de tutelle, la norme n'est point entrée dans l'ordre juridique même si son fond est déjà fixé* »<sup>57</sup>. Comme l'indique Charles Eisenmann, « *tant que les consentements ne sont pas réunis, l'opération d'édiction n'est certainement pas achevée* »<sup>58</sup>. L'approbation s'exerce au terme du processus normatif<sup>59</sup>.

Il faut noter que l'approbation conduit à la lenteur et même alourdit la procédure d'élaboration de la décision sous tutelle. Dans le cas où le silence gardé par l'autorité de tutelle n'est pas encadré par des délais raisonnables, la procédure d'approbation apporte un véritable frein à la célérité et l'autonomie administrative de l'établissement public.

La diversité des domaines et des missions de l'établissement public a entraîné une hétérogénéité de la tutelle dans la mesure où pour certains établissements publics, on a consacré également une tutelle a posteriori ou repressive.

<sup>55</sup> GUIMDO DONGMO (B.), *Le personnel communal au Cameroun : contribution à la compréhension de la crise de l'administration communale camerounaise*, op.cit., p.230.

<sup>56</sup> GUIMDO DONGMO (B.), *Le personnel communal au Cameroun...*, op.cit., p.217.

<sup>57</sup> Ibid., p.217.

<sup>58</sup> EISENMANN (C.), *Cours de doctorat*, 1959-1960, cité par Pierre Ferrari, « Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français », recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, CUJAS, 1975, p.218.

<sup>59</sup> THALINEAU (J.), *Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexions à partir de la théorie de ch. Eisenmann*, op.cit., p.73.



## II- LA TUTELLE REPRESSIVE IMPORTANTE SUR LES ETABLISSEMENTS PUBLICS

La tutelle répressive contrairement à la tutelle préventive s'exerce a posteriori, c'est-à dire après que l'autorité sous tutelle ait édictée son acte. Elle est plutôt un contrôle de régularité et de légalité et non un contrôle d'opportunité. Page | 412

Relativement à cette tutelle a posteriori, M. J Bipele Kemfouedio souligne une avancée en ce qui concerne celle-ci exercée sur les collectivités territoriales décentralisées camerounaises. En effet, « avec le contrôle a posteriori, les délibérations, arrêtés et actes des autorités locales sont exécutoires des publications... Notification et transmission sont faites au représentant de l'Etat compétent qui exercera sur les actes des autorités locales un contrôle de légalité. Ici en réalité, tout acte jugé illégal n'est pas annulé par l'autorité de tutelle, mais déferé au juge administratif à cette fin »<sup>60</sup>.

Cependant, cette avancée ne concerne que les actes de gestion quotidienne et les actes pris dans l'exercice des pouvoirs de police administrative<sup>61</sup> par les autorités locales. S'il faut tenir compte de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion tous deux consacrées à l'endroit des établissements publics, la tutelle qui devrait leur être appliquée est la tutelle a postérieure dans la mesure où elle est essentiellement un contrôle de régularité ou de légalité, effectué par l'autorité qui en est chargée sans qu'elle soit amenée à tirer les conséquences des irrégularités ou des illégalités.

Autrement dit, la tutelle a posteriori devrait permettre aux ministres qui en sont chargés de s'assurer que les actes posés par les autorités sous tutelle sont conformes à la réglementation et dans le cas contraire, les déférer devant le juge administratif pour qu'il tranche les questions d'irrégularités ou d'illégalités. Il n'en est pas ainsi pour les établissements publics. Très peu sont déjà soumis à la tutelle répressive et lorsqu'il en est ainsi, elle est exercée par les autorités administratives chargées de la tutelle qui prennent des mesures qui en matière de décentralisation territoriale relève aujourd'hui de la compétence du juge administratif.

<sup>60</sup> KEMFOUEDIO (J.), *op. cit.*, p.104.

<sup>61</sup> *Ibid.* pp.105-106 ; voir également article 69 loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation : les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil régional ou le maire dans le cadre de leurs pouvoirs de police, les actes de gestion quotidienne sont exécutoires de plein droit dès qu'il est procédé à leur publication ou notification aux intéressés ». Il s'agit là d'une amélioration de l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées.

En d'autres termes, les autorités chargées de la tutelle des établissements publics sont compétentes pour non seulement constater les irrégularités et illégalités, mais également elles tirent toutes les conséquences qui y sont attachées. Il est question d'aborder les modalités de la tutelle répressive (B) même si son champ d'application est limité (A).

### **A- La limitation du champ d'application de la tutelle répressive**

Contrairement à la tutelle préventive, la tutelle répressive consistant pour l'autorité de tutelle à sanctionner l'acte des organes de gestion n'a pas été généralisé. Elle a été limitée à un certain nombre d'établissements publics (1). Aussi, elle ne peut être mise en œuvre que dans des circonstances bien précises (2).

#### **1- La détermination des établissements publics soumis à la tutelle répressive**

Le nombre d'établissements publics soumis à cette tutelle répressive est très réduit. Ils sont en fait au nombre de quatre. En effet, les textes prévoient pour eux de façon explicite les mécanismes de tutelle répressive. Il s'agit d'abord des chambres consulaires que sont la Chambre de Commerce d'Industrie des Mines et de l'Artisanat du Cameroun et de la Chambre d'Agriculture, de Pêche et de l'Elevage du Cameroun ; il s'agit ensuite de l'Office Nationale des Ancien Combattant, Anciens Militaires et Victimes de Guerre du Cameroun, il s'agit enfin de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale.

C'est certainement la nature de leurs activités et la nécessité de protéger l'ordre public qui ont conduit à mettre sur pied un tel mécanisme de contrôle.

S'agissant des chambres consulaires, la mise sur pied d'un contrôle aussi rude tient au fait qu'elles sont des corporations de droit public et qu'il ne faut pas que l'autonomie qui leur est conférée les amène à édicter des mesures ayant un caractère politique ou confessionnel<sup>62</sup>. La tutelle répressive ou a posteriori permet à l'autorité qui en est chargée de sanctionner de telles décisions. La même analyse peut être faite en ce qui concerne l'ONACAM<sup>63</sup>.

Comme l'énonce le texte créateur de l'ONACAM, il est un établissement public apolitique<sup>64</sup>. A cela, il faut ajouter qu'il évolue dans un secteur sensible qu'est la défense ou la

<sup>62</sup> Article 52 (1) décret n°2101/380 du 27 novembre 2001 portant changement de dénomination et réorganisation de la chambre de commerce, d'industrie, des mines et de l'artisanat du Cameroun.

<sup>63</sup> Office Nationale des Ancien Combattant, Anciens Militaires et Victimes de Guerre du Cameroun

<sup>64</sup> Article 3 décret N° 2001/195 du 25 juillet 2001 portant création de l'Office National des Anciens Combattants, Anciens Militaires et victimes de guerre du Cameroun.

sécurité nationale. Il n'est pas question que ces établissements publics, eu égard aux secteurs dans lesquels ils évoluent, constituent des menaces par les décisions qu'ils seraient amenés à prendre.

Ces établissements publics sont soumis à un régime de tutelle plus sévère tout comme la CNPS qui évolue dans un secteur tout aussi sensible qui est la gestion des cotisations sociales. Limitée à un certain nombre d'établissements publics, la tutelle répressive voit également les circonstances de sa mise en œuvre limitées. Page | 414

## **2- La détermination des circonstances de mise en œuvre**

La tutelle répressive instituée sur les établissements publics énoncés est un contrôle de légalité et de régularité. En effet, elle est mise en œuvre en ce qui concerne les chambres consulaires chaque fois que d'une part ses résolutions seront prises en dehors de ses attributions notamment des résolutions à caractère politique et confessionnel<sup>65</sup>, et d'autre part, lorsque ses résolutions seront contraires aux dispositions légales ou réglementaires.

En ce qui concerne l'ONACAM et la CNPS<sup>66</sup>, la tutelle répressive sera mise en œuvre chaque fois que les délibérations et décisions des organes de gestion seront prises en violation de la loi ou procèdent d'un abus de pouvoir, ou lorsqu'elles risquent d'entraîner un déséquilibre financier ou ne respectent pas les prévisions budgétaires<sup>67</sup>. On voit que la tutelle répressive a été circonscrite et qu'en dehors de ces hypothèses, elle ne peut être mise en œuvre. En vue de permettre aux autorités de tutelle d'exercer pleinement cet attribut de contrôle, les autorités sous tutelle sont tenues de communiquer immédiatement leurs délibérations et décisions et au bout d'un délai précis l'autorité de tutelle devra se prononcer.

C'est à l'occasion de la communication de ces délibérations et décisions qu'elle pourra utiliser les modalités de la tutelle répressive.

### **B- Les modalités de la tutelle répressive**

La tutelle est dite répressive dans la mesure où elle amène l'autorité qui en est investie à prendre des mesures censurant ou sanctionnant l'acte édicté et le faisant sortir ab-initio de l'ordonnement juridique.

En effet, ce n'est pas parce que les autorités de l'établissement public disposent d'une marge de manœuvre qu'elles doivent pouvoir s'affranchir des exigences de la légalité. Seulement,

---

<sup>65</sup> Article 52 loi n°2001/380.

<sup>66</sup> Caisse nationale prévoyance sociale

<sup>67</sup> Article 14 décret n°2001/195 du 15 juillet 2001 créant l'ONACAM ; article 23 décret 99/ 223 du 30 septembre 1999 portant organisation de la Caisse nationale prévoyance sociale.

en vue de garantir une plus grande liberté d'action aux établissements publics, cette compétence répressive aurait dû être dévolue au juge administratif, l'autorité de tutelle devant se contenter de constater juste l'irrégularité et l'illégalité des actes des autorités sous tutelle. C'est ainsi que tantôt l'autorité de tutelle peut prononcer la nullité des desdites délibérations ou décisions tantôt purement et simplement les annuler. N'y a-t-il pas aussi la reformation de la décision par l'autorité de tutelle qui peut se substituer à l'autorité de sous tutelle ?

Page | 415

Dans certains cas, cette tutelle répressive est obligatoire, l'autorité de tutelle est tenue de sanctionner les actes édictés en méconnaissance de la réglementation ou de la législation. Il s'agit pour elle de garantir la légalité administrative. En effet, les résolutions des chambres consulaires prises en dehors de leurs attributions ou contraires aux dispositions légales ou réglementaires sont nulles et de nul effet, cette nullité est constatée par arrêté du ministre de tutelle<sup>68</sup>.

S'agissant de la nullité, si l'on s'en tient à la définition du lexique des termes juridiques<sup>69</sup>, elle est « *la sanction prononcée par le juge et consistant dans la disparition rétroactive de l'acte juridique qui ne remplit pas les conditions requises pour sa formation* ». On a reconnu aux autorités de tutelle un pouvoir en cas de non-respect des conditions d'édition des décisions ou délibérations par l'autorité sous tutelle. Toute chose de nature à compromettre l'autonomie de ces chambres consulaires. Il en est de même de l'annulation mise sur pied pour l'ONACAM et la CNPS.

L'annulation par l'autorité de tutelle des décisions de l'autorité sous tutelle, n'est autre que l'implémentation d'une modalité du pouvoir hiérarchique en matière de tutelle. Il s'agit d'une modalité essentielle dont est généralement investi le supérieur hiérarchique à l'égard des actes de ses subordonnés<sup>70</sup> dans la même administration. L'autorité hiérarchique en application de son pouvoir de contrôle va faire disparaître, par l'annulation, avec effet rétroactif, de l'ordonnancement juridique, les décisions de son subordonné.

<sup>68</sup> Art 52 (2) décret n° 2001/3 sur la CCIMA l'assemblée plénière peut même être dissoute sur proposition du Ministre de tutelle par le Président de la République chaque fois que ses délibérations portent sur des questions politiques ou confessionnelles.

<sup>69</sup> VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.) et INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, Dalloz, 7<sup>ème</sup> édition, 2015, p. 324.

<sup>70</sup> POULET (N.) et LECLERC (G.), « Le pouvoir hiérarchique », *op. cit.*, p.508.

L'annulation<sup>71</sup> est facultative car des communications des délibérations ou décisions au ministre de tutelle, il peut les annuler dans les délais bien précis<sup>72</sup>. Au cas où il ne le fait pas, son silence au bout de ce délai vaut acquiescement et les décisions deviennent exécutoires. In fine, l'exercice du contrôle par voie d'annulation fait disparaître rétroactivement les décisions de l'autorité décentralisée. Tant la nullité que l'annulation mises au profit de l'autorité de tutelle des établissements publics énoncés montrent qu'il n'est pas question de leur laisser une marge de manœuvre.

Quoi qu'il en soit, les autorités sous tutelle ont la possibilité de déférer devant le juge toute décision d'annulation prononcée par l'autorité de tutelle puisque celle-ci constitue un acte administratif unilatéral<sup>73</sup> pris dans les rapports entre deux personnes morales distinctes. Tant la tutelle préventive que la tutelle répressive consacrent une emprise des autorités de tutelle sur la vie de l'établissement public.

Théoriquement imaginée pour guider les établissements publics à ne pas commettre les dérapages dans l'exercice des missions qui leur sont conférées et à s'affirmer en toute liberté, la tutelle est devenue un puissant instrument à travers lequel la collectivité publique de rattachement assoit sa politique et gère indirectement et parfois directement l'établissement public. La tutelle telle que conçue, verrouille l'émergence de l'établissement public et fausse le jeu de la théorie juridique afférente.

In fine, « l'intense contrôle a priori, suivi d'un contrôle a posteriori assorti de sanctions, a ruiné les quelques espérances qu'on pouvait fonder sur le libre fonctionnement des établissements publics »<sup>74</sup>. C'est sûr, « cette conception de la tutelle réduit à néant l'autonomie des établissements publics qui n'ont pas vraiment la maîtrise de leurs actes et les place en réalité sous l'autorité de l'administration supérieure, contrairement au principe de décentralisation »<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> Anéantissement rétroactif d'un acte juridique pour inobservation des conditions de formation ayant pour effet de dispenser les parties de toute exécution.

<sup>72</sup> 15 jours pour la CNPS et 30 jours pour l'ONACAM.

<sup>73</sup> Article 71 alinéa 2 loi n°2004 sur l'orientation de la décentralisation « Le représentant de l'Etat défère à la juridiction administrative compétente les actes qu'il estime entachés d'illégalité ».

<sup>74</sup> Par contre l'autorité subordonnée, dont les décisions ont été annulées n'est pas admise à déférer au juge administratif les mesures prises par le supérieur hiérarchique dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique. Voir POULET (N.) et LECLERC (G.), « Le pouvoir hiérarchique », *op. cit.*, p.509.

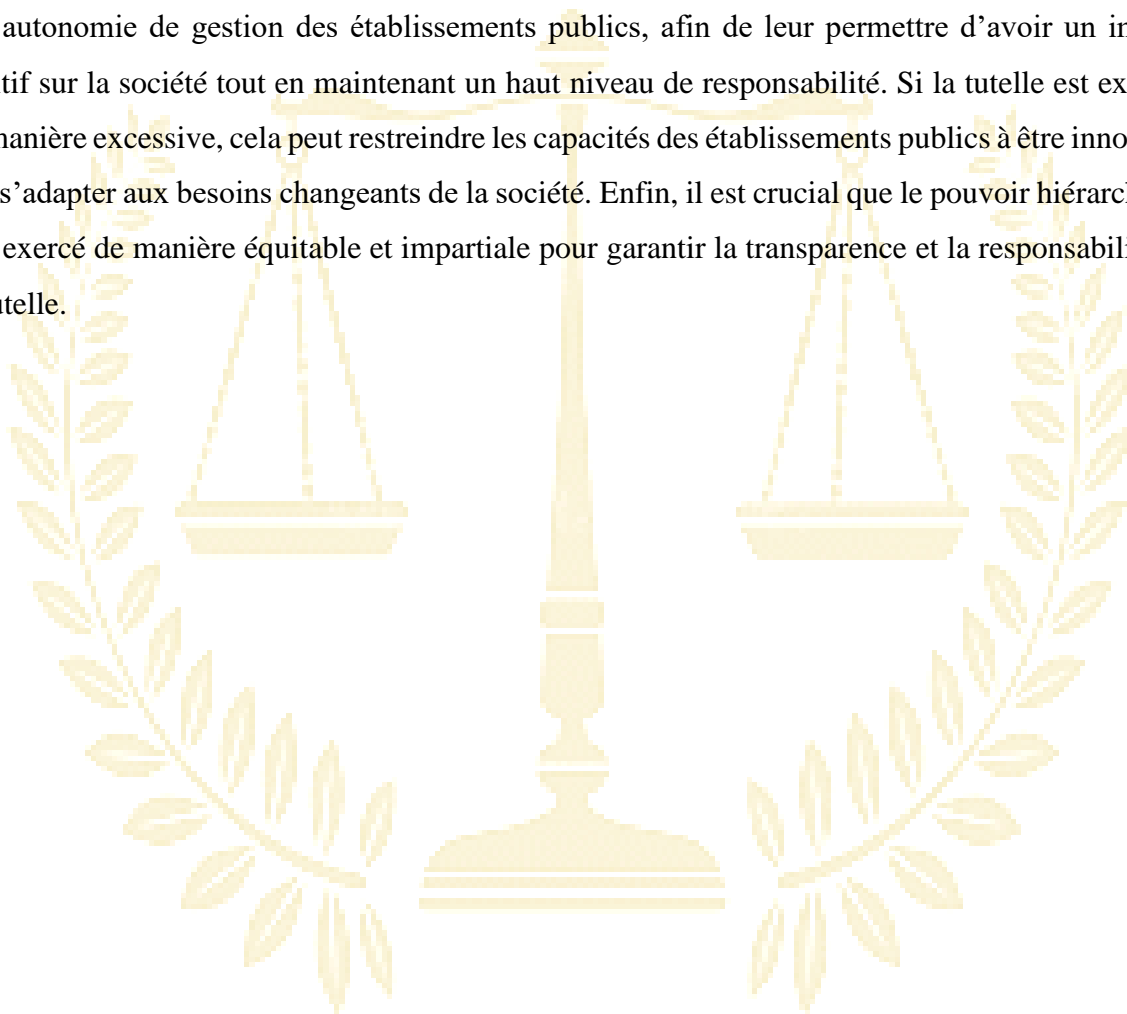
<sup>75</sup> CHEVALLIER (J.), « Les transformations du statut d'établissement public », *op. cit.*, p. I 2596. Les vrais maîtres de l'établissement ne sont pas dans ses organes de gestion mais hors de lui.

Le contrôle administratif qui s'exerce sur les actes ou le fonctionnement de l'établissement public, s'exerce également sur les personnes ou ses organes. Ce qui consacre une emprise de la collectivité publique de rattachement.

### **Conclusion**

Page | 417

La tutelle joue un rôle important dans la gestion des établissements publics au Cameroun en assurant un contrôle sur les activités de ces derniers et en veillant à ce qu'ils respectent les normes et politiques établies. Cependant, il est important de trouver un équilibre entre ce contrôle et l'autonomie de gestion des établissements publics, afin de leur permettre d'avoir un impact positif sur la société tout en maintenant un haut niveau de responsabilité. Si la tutelle est exercée de manière excessive, cela peut restreindre les capacités des établissements publics à être innovants et à s'adapter aux besoins changeants de la société. Enfin, il est crucial que le pouvoir hiérarchique soit exercé de manière équitable et impartiale pour garantir la transparence et la responsabilité de la tutelle.





**La force majeure et le contrat administratif au Cameroun***Major power and the administrative contract in Cameroon**Par :***HAOUA Angeline,**

Docteure Ph/D en Droit Public, Assistante à l'Université de Dschang

Page | 418

**Résumé :**

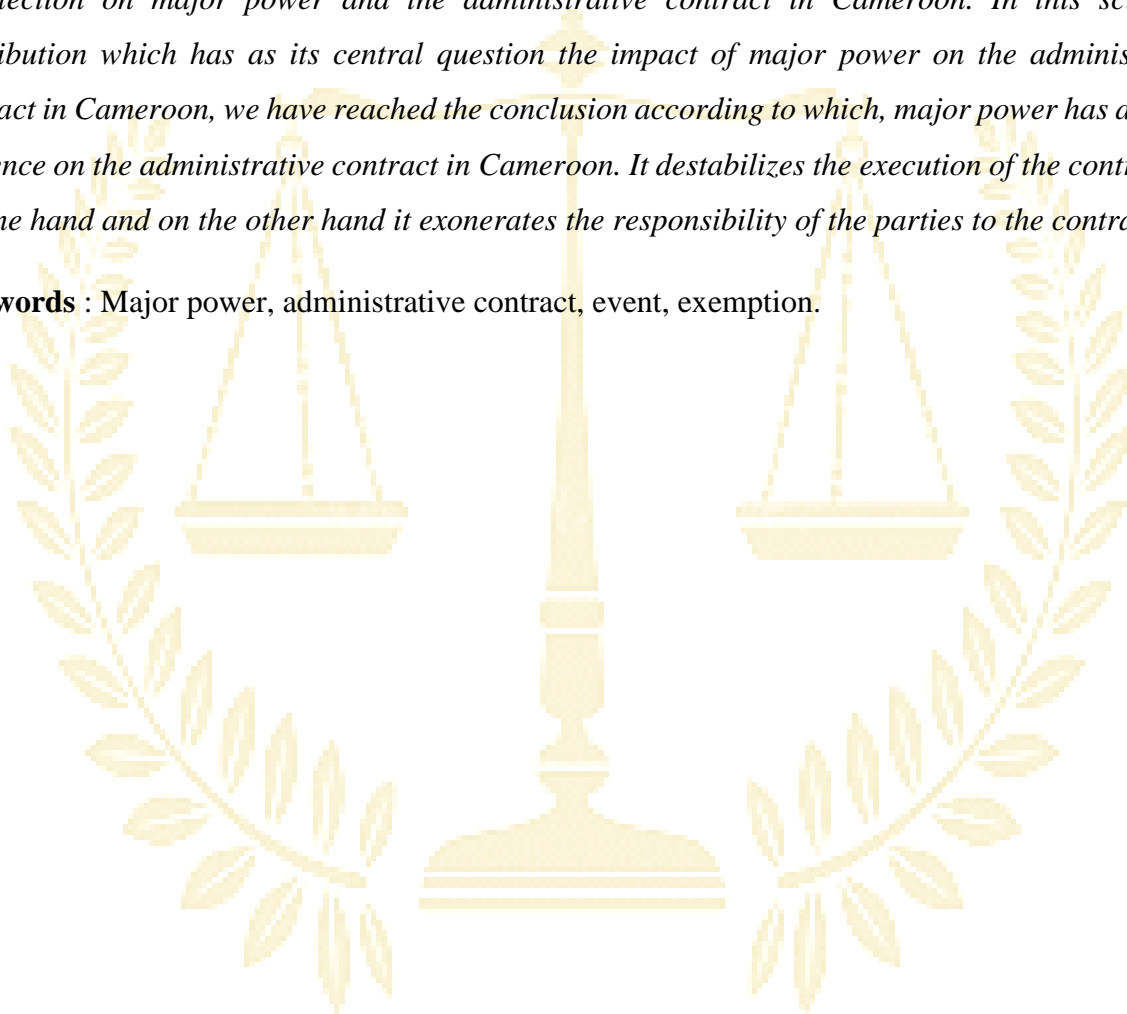
*La force majeure est un évènement qui affecte considérablement le contrat administratif. Ainsi, dans l'accomplissement de ses missions régaliennes, l'administration utilise généralement le procédé consensuel reposant, comme en droit commun, sur l'accord réciproque de volonté. Il s'agit du contrat administratif. Cependant, il arrive et pour des raisons diverses que ce dernier soit interrompue ou soumis à des difficultés particulières. L'une de ces raisons est la force majeure. C'est dans cette optique que l'on a jugé nécessaire de conduire une réflexion sur la force majeure et le contrat administratif au Cameroun. Dans cette contribution scientifique qui a pour question centrale l'incidence de la force majeure sur le contrat administratif au Cameroun, l'on est parvenu à la conclusion selon laquelle, la force majeure a une influence majeure sur le contrat administratif au Cameroun. Elle déstabilise l'exécution du contrat d'une part et d'autre part elle exonère la responsabilité des parties au contrat.*

**Mots clés :** Force majeure, contrat administratif, évènement, exonération.

**Abstract :**

*Major power is an event that significantly affects the administrative contract. Thus, in the fulfillment of its sovereign missions, the administration generally uses the consensual process based, as in common law, on the reciprocal agreement of will. This is the administrative contract. However, it happens and for various reasons that the latter is interrupted or subjected to particular difficulties. One of these reasons is major power. It is with this in mind that it was deemed necessary to conduct a reflection on major power and the administrative contract in Cameroon. In this scientific contribution which has as its central question the impact of major power on the administrative contract in Cameroon, we have reached the conclusion according to which, major power has a major influence on the administrative contract in Cameroon. It destabilizes the execution of the contract on the one hand and on the other hand it exonerates the responsibility of the parties to the contract.*

**Key words :** Major power, administrative contract, event, exemption.



## Introduction

L'administration peut imposer sa volonté, mais peut également décider de négocier. Traduisant cette idée, un auteur a affirmé qu' « outre son pouvoir de prendre des décisions unilatérales exécutoires et s'imposant aux tiers sans que leur consentement soit recherché, l'administration use également du procédé consensuel reposant, comme en droit commun, sur l'accord réciproque de volontés »<sup>1</sup>. Ainsi, l'administration passe soit des contrats de droit privé<sup>2</sup>, soit des contrats de droit public qui seuls, auront la qualification de contrat administratif soumis à des règles spécifiques et dont le contentieux appartient au juge administratif. Cependant, il arrive et pour des raisons diverses que ce dernier soit interrompue ou soumis à des difficultés particulières. L'une de ces raisons est la force majeure. C'est dans cette optique que l'on a jugé nécessaire de conduire une réflexion sur la force majeure et le contrat administratif au Cameroun. « Les notions de « conditionné », d' « aléatoire », de « relativité », dégagées par les mathématiciens et qui ont, tout d'abord, renouvelé la physique et la chimie, commencent de transformer les sciences juridiques (...). C'est un évènement »<sup>3</sup>. Ainsi, devant l'éventualité de la survenance d'un évènement de force majeure les contractants ont toujours éprouvé une réelle vulnérabilité et affiché une certaine impuissance.

D'origine civiliste, car d'abord appréhendée par le droit privé notamment le droit des obligations<sup>4</sup>, la force majeure est aussi consacrée en droit public. Malgré son importance dans le droit des obligations, la force majeure ne fait pas l'objet d'une définition solennelle dans le code civil. Traitant des dommages et intérêts résultant de l'inexécution de l'obligation, il dispose qu' « il y a lieu à aucuns dommages et intérêts lorsque, par suite d'une force majeure ou d'un cas fortuit, le débiteur a été empêché de donner ou de faire ce à quoi il était obligé, ou a fait ce qui lui était interdit »<sup>5</sup>. En ce sens, bien que le caractère exonératoire de la force majeure soit admis en matière de responsabilité contractuelle en droit public comme en droit privé<sup>6</sup>, la situation est un peu plus différente en droit public. En effet, elle fait l'objet d'une définition en droit public<sup>7</sup>. La force majeure est alors définit

<sup>1</sup> MORAND- DEVILLER (J.), *Cours de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 11<sup>e</sup> éd., 2009, p. 460.

<sup>2</sup> Régis par l'article 1134 et suivants du Code Civil

<sup>3</sup> HAURIOU (A.), « Le droit administratif de l'aléatoire », in *Mélanges offerts à M. le Doyen L. Trotabas*, LGDJ, Paris, 1970, p. 197 et s.

<sup>4</sup> Plus précisément le droit des contrats.

<sup>5</sup> Article 1148 du Code Civil.

<sup>6</sup> RICHER (L.), *Droit des contrats administratifs*, Paris, LGDJ, 6<sup>e</sup> éd., 2008, p. 292.

<sup>7</sup> Celle-ci se trouve dans les cahiers de clauses administratives générales (CCAG), à l'exception du CCAG-Travaux qui se limite à énumérer les cas de force majeure (art. 75. 2 du CCAG-Travaux).

comme « un évènement échappant au contrôle du fournisseur, qui n'est pas attribuable à sa faute ou à sa négligence et qui est imprévisible et inévitable »<sup>8</sup>.

Quant au contrat, il faut dire que cette notion est au cœur des relations en société. C'est « une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose »<sup>9</sup>. Cependant, le contrat administratif se distingue de celui conclu sous le régime du droit privé par son régime juridique car soumis à des règles spécifiques. Essentiellement jurisprudentiel, pour identifier les contrats administratifs, le juge administratif procède par utilisation de critères<sup>10</sup>. Il s'agit du critère organique et du critère alternatif.

Principal critère d'identification du contrat administratif, le critère organique « est longtemps apparu comme prépondérant car il avait en sa faveur la simplicité et la corrélation qu'il établissait entre la personne publique et la compétence juridictionnelle »<sup>11</sup>. Dans ce sens, est contrat administratif, tout contrat dans lequel au moins une des personnes est une personne publique. Un contrat conclut par deux personnes privées ne peut être un contrat administratif, sauf si l'une d'elle agit comme représentant de la personne publique<sup>12</sup>.

Le critère alternatif est un critère à double volet, il peut être soit matériel, soit finaliste. Le critère matériel concerne le contenu du contrat. En effet, un contrat est administratif, s'il contient des « clauses exorbitantes du droit commun »<sup>13</sup>. Par clause exorbitante, l'on entend ce qui dépasse les proportions normales ou ce qui déroge au droit commun<sup>14</sup>. Ainsi, dans une affaire, le juge administratif a eu appliquer ce critère en déclarant qu' « il résulte de la combinaison des clauses de la convention (...) que le co-consultant de l'administration n'était pas libre de choisir un programme déterminé d'animation culturelle, mais qu'il devait se conformer à celui qui était imposé par la

<sup>8</sup> Article 56 du CCAG-Fourniture ; la même définition se retrouve à l'article 41 du CCAG-Services.

<sup>9</sup> Art. 1101 du Code civil.

<sup>10</sup> Ces critères « conservent tout de même une certaine effectivité. Ils constituent une solution de repli à chaque fois qu'aucun texte n'est intervenu pour régler la situation ou lorsqu'un texte existant ne permet pas de fixer la solution », BRENET (F.), « L'utilisation extraterritoriale des critères jurisprudentiels du contrat administratif : le contrat administratif « français » à l'étranger », in *Chaire M. A. D. P. Sciences Po*, 2010, p. 3.

<sup>11</sup> BIDJA NKOTTO (T.), *Les contrats de l'administration au Cameroun*, Thèse de Doctorat de droit public, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne, 2000, p. 87.

<sup>12</sup> RICHER (L.), *Droit des contrats administratifs*, Paris, LGDJ, 6<sup>e</sup> éd., 2008, p. 43.

<sup>13</sup> Ce principe fut posé par l'Arrêt du CE du 31 juillet 1912 : « société des granites porphyroïdes des VOSGES ». la jurisprudence a précisé le sens de cette notion qui recouvre à la fois des clauses étrangères par leur nature à celles que l'on rencontre dans les contrats civils ou commerciaux et des clauses marquant l'exercice des prérogatives de puissance publique, témoignant ainsi l'inégalité des relations.

<sup>14</sup> LESSI (J.), « Les habits neufs de la clause exorbitante », *AJDA*, 2014, p. 2183.

puissance publique, qui de surcroît avait le pouvoir de résiliation unilatérale de la convention en cas de non-respect par l'intéressé du programme ainsi imposé, pareilles stipulations ne se rencontrent pas dans un contrat de droit privé »<sup>15</sup>. Dans ce sens, tout contrat contenant des clauses dérogatoires au droit commun est considéré comme contrat administratif. Pour ce qui est du critère finaliste, il renvoie à l'objet même du contrat administratif qui doit être l'exécution du service public ou l'accomplissement d'un besoin d'intérêt général.

Si la décision unilatérale a perdu aujourd'hui de son ancienne majesté en raison notamment de la vogue de contractualisation<sup>16</sup>, ce phénomène nouveau en droit positif camerounais se caractérise par deux traits essentiels : le premier est la multiplication des contrats entre les personnes publiques. Le second trait de la contractualisation est qu'elle a pris, dans les relations entre l'Etat et les personnes privées, une grande ampleur et des formes diverses<sup>17</sup>. Il ne s'agit point à ce niveau, d'opérer une énumération exhaustive des différents contrats administratifs. Nous insisterons plutôt sur les principaux contrats qui constitueront la base de notre analyse, c'est-à-dire le marché public<sup>18</sup> et les contrats délégation de service public<sup>19</sup>.

La réflexion sur la force majeure et le contrat administratif au Cameroun nous amène à nous interroger sur la question de savoir *comment la force majeure influence-t-elle le contrat administratif* ? Nous analyserons dans ce travail l'hypothèse selon laquelle la force majeure a une incidence sur le contrat administratif à double niveau. Ainsi, étant donné que l'on traite de la force majeure et le contrat administratif, il est évident que la méthode de recherche soit juridique. Il ressort

<sup>15</sup> CS/CA, Jugement n° 147/04-05/ADD du 31 août 2005, UM NTJAM François c/Etat du Cameroun.

<sup>16</sup> KEUTCHA TCHAPNGNA (C.), *Précis de contentieux administratif au Cameroun, Aspects de l'évolution récente*, Paris, L'Harmattan, p. 61.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Il s'agit entre autres : contrat de partenariat, contrat-plan, contrat d'affermage, concession de service public ou de travaux publics, mandat, marché public.

<sup>18</sup> BIDJA NKOTTO (T.), *Les contrats de l'administration au Cameroun*, Thèse de Doctorat de droit public, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne, 2000, p. 25. Il a eu à relever qu'aujourd'hui, quand on parle de contrat administratif, on pense immédiatement au marché public. Ceci du fait que le marché public « est le seul contrat qui obéit à une réglementation complète ; les autres étant laissés à l'imagination des parties ». Ainsi, le marché public s'entend comme « un contrat écrit, passé conformément aux dispositions réglementaires, par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers l'Etat, une collectivité territoriale décentralisée, un établissement public ou une entreprise du secteur public ou parapublic, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services, dans un délai déterminé et moyennant un prix », BIAKAN (J.), *Droit des marchés publics au Cameroun, contribution à l'étude des contrats publics*, Cameroun, Harmattan, collection Droits Africains et Malgaches, Paris, 2011, p. 49.

<sup>19</sup> Pouvant être définis comme « un ensemble de conventions ayant pour objet de confier l'exécution d'une mission de service public à un délégataire », BIAKAN (J.), « La délégation des services public en droit camerounais », *Revue africaine des sciences juridiques*, vol. 7, n°1, 2010, p. 219.

ainsi que la force majeure déstabilise l'exécution du contrat administratif d'une part **(I)**, et d'autre part qu'elle exonère la responsabilité des parties à ce contrat **(II)**.

## **I- LA DESTABILISATION DE L'EXECUTION DU CONTRAT ADMINISTRATIF PAR LA FORCE MAJEURE**

Page | 423

La déstabilisation vient du verbe « déstabiliser » qui signifie désorienter, troubler ou encore déséquilibrer. Par déstabilisation donc, il faut donc entendre que la force majeure considérée comme toute cause dont la survenance produit des effets d'une ampleur, d'une intensité considérable dans une situation donnée, provoque un déséquilibre et une instabilité dans la relation contractuelle. Par conséquent, le contrat administratif subit un choc qui se fait ressentir plus spécialement au niveau de l'exécution des différentes obligations des parties. Autrement dit, l'évènement ne doit pas être causé par l'une des parties au contrat, c'est-à-dire du cocontractant de l'administration ou de l'administration contractante elle-même. La déstabilisation du contrat administratif par la force majeure résulte du constat selon lequel cette dernière est un évènement étranger à ce contrat **(A)**, et du fait qu'il en interrompt son exécution **(B)**.

### **A- La force majeure : un évènement étranger au contrat**

Malgré toutes les précautions dont les parties ont pu se prémunir pour la réalisation effective de leurs obligations contractuelles réciproques, elles ne sont pas toujours à l'abri des surprises. En effet, nonobstant des études préalables de qualité et la bonne foi des parties dans l'exécution du contrat, il arrive que des évènements de force majeure apparaissent et déstabilisent l'exécution du contrat administratif.

Ainsi, pour qu'un évènement de force majeure puisse déstabiliser l'exécution du contrat, il est évident qu'il soit étranger à ce contrat. Dans ce sens, pour qu'un évènement soit considéré comme force majeure, il faut qu'il présente un certain nombre de caractères. L'étrangeté de la force majeure signifie que l'évènement en cause est non seulement extérieur à la volonté des parties **(1)**, mais aussi que l'évènement est imprévisible et irrésistible **(2)**.

#### **1- L'extériorité de la force majeure à la volonté des cocontractants**

D'emblée, il faut préciser que tout évènement extérieur à la volonté des parties ne constitue pas automatiquement un cas de force majeure. L'extériorité ici renvoie au caractère traditionnel de



la force majeure désignant un événement indépendant de la volonté du débiteur<sup>20</sup>. De manière générale, c'est un événement d'ordre naturel dont les parties ne doivent pas avoir commis d'acte pouvant provoquer sa survenance.

Page | 424

Dans ce sens, l'origine matérielle de l'empêchement peut provenir soit du climat, soit des catastrophes naturelles. C'est un constat que les facteurs climatiques influencent considérablement la réalisation d'un contrat. Ce constat est beaucoup plus perceptible dans les contrats de réalisation des travaux publics. Normalement, tout contrat doit prévoir un catalogue énumératif des causes d'empêchement<sup>21</sup>. Ceci a pour but de maintenir l'équilibre en cas de la survenance d'un événement pouvant perturber profondément la réalisation du contrat. Malgré le fait qu'elles sont autrefois maîtrisées, les prévisions climatiques sont de nos jours aléatoires résultant ainsi de plusieurs facteurs dont le plus connu est le réchauffement climatique. Cela entraîne l'indétermination de la périodicité des saisons pluvieuses. En plus, le facteur climatique constitutif d'événement de force majeure est de plusieurs ordres. Ces facteurs ont fait l'objet d'une énumération dans les cahiers des clauses administratives générales. Parmi ces cas de force majeure d'origine climatique, l'on retrouve les tempêtes, la foudre, les inondations<sup>22</sup> en fonction de la particularité de la zone dans laquelle on se trouve.

Ensuite, la catastrophe naturelle traduit le fait que l'évènement en cause est la conséquence d'une activité désastreuse de la nature. Autrement dit, l'activité cause un bouleversement de manière à entraîner des destructions. On distingue entre autre, les tremblements de terre, les affouillements<sup>23</sup> et bien d'autres<sup>24</sup>. Ces catastrophes ne concernent en réalité que les marchés de travaux publics puisque s'exécutent directement sur le sol. Toutefois, il faut relever que bien que certaines catégories soient quasi absentes au Cameroun, cela n'en constitue pas non plus un gage.

Bien plus, il est à relever qu'un évènement de force majeure peut aussi être d'origine humaine. L'évènement de la force majeure met en œuvre des actes étrangers à la relation

<sup>20</sup> En effet, l'article 1148 du code civil se contente de supprimer le droit à prestation du créancier qui ne peut plus prétendre aux dommages-intérêts lorsque le débiteur est empêché d'exécuter sa prestation par un cas fortuit ou de force majeure. En revanche, ce texte ne dit rien de ce qu'il advient de la contreprestation de l'obligation empêchée

<sup>21</sup> IBARA (R), *L'aménagement de la force majeure dans le contrat : essai de théorie générale sur les clauses de force majeure dans les contrats internes et internationaux de longue durée*, Thèse, Université de Poitiers, 2012, p 77

<sup>22</sup> Art. 75.2 du CCAG-Travaux

<sup>23</sup> C'est un ravinement d'un terrain meuble sous l'action de l'eau c'est-à-dire la formation des sillons, des navires par les eaux sur les pentes déboisées de relief.

<sup>24</sup> Idem Art. 75.2 du CCAG-Travaux

contractuelle. Au-delà des actes concourant à la paralysie générale de l'Etat, il existe eux qui n'ont pas fondamentalement pour ambition d'installer cette paralysie. Bien que la force majeure soit « *un évènement extérieur à la volonté du prétendu responsable* »<sup>25</sup>, il faut aussi dire qu'elle peut être intérieure à celle-ci, à condition qu'elle soit en absence d'une volonté manifeste de le provoquer. C'est notamment le cas des actes qui peuvent être le fait du maître ou du cocontractant. S'agissant du maître d'ouvrage par exemple, il s'agit des actes qu'il exécute au titre de la souveraineté de l'Etat<sup>26</sup>. Dans ce sens, le maître d'ouvrage n'agit plus au titre de la relation contractuelle. Les actes qu'il pose sont des actes de volonté, mais pas de volonté contractuelle. Aussi, l'exercice de la souveraineté de l'Etat ne peut être annulé, car il est justifié par la préservation de l'intérêt supérieur de la nation. C'est dire que, la condition d'extériorité peut faire défaut en droit public lorsque l'évènement dont se prévaut le cocontractant pour s'exonérer de sa responsabilité a pour cause l'action d'un de ses cocontractants<sup>27</sup>. En bref, il faut qu'il y ait absence de faute.

La faute est considérée en droit comme un acte illicite supposant la réunion d'un élément matériel, c'est-à-dire le fait originaire et d'un élément d'illicéité qui est la violation d'un devoir, et de manière générale la transgression du droit<sup>28</sup>. C'est une source de responsabilité parce qu'elle oblige son auteur à la réparer. Dans ce sens, « *de manière générale, le responsable ne l'est que parce qu'il est coupable ; il a commis une faute, qui est le fait générateur de la situation dont il doit répondre* »<sup>29</sup>. Ainsi, la faute est en matière contractuelle, source de responsabilité comme en droit civil par le principe selon lequel « *le débiteur est condamné, s'il y a lieu, au paiement de dommages et intérêts soit à raison de l'inexécution de l'obligation, soit à raison du retard dans l'exécution, toutes les fois qu'il ne justifie pas que l'inexécution provient d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée, encore qu'il n'y ait aucune mauvaise foi de sa part* »<sup>30</sup>. Ceci implique une absence de négligence.

<sup>25</sup> VEDEL (G.), DEVOLVE (P), *Doit administratif*, Tome 1, PUF, 1990, p.609.

<sup>26</sup> Article 41 du CCAG-Services.

<sup>27</sup> MARTIN (J.), « La difficile articulation de la force majeure et du fait du tiers dans la responsabilité contractuelle », *JCP / LA SEMAINE JURIDIQUE – ÉDITION ADMINISTRATIONS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES* N° 6, 14 FÉVRIER 2022, p. 5.

<sup>28</sup> CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 450.

<sup>29</sup> SABIANI (F.), Préface à OUM OUM (J. F.), *La responsabilité contractuelle en droit administratif*, LGDJ, Paris, 2014, p. VII.

<sup>30</sup> Article 1147 du Code civil

Enfin, de manière générale, la négligence est une faute légère, un manque de précision ou un manque de soin. Elle est définie en droit comme « *une faute non intentionnelle consistant à ne pas accomplir un acte qu'on aurait dû accomplir* »<sup>31</sup>. En réalité, si la négligence est non intentionnelle, elle est d'une certaine manière extérieure à la volonté du cocontractant. Toutefois, la négligence peut aussi résulter d'un fait volontaire. C'est le cas du cocontractant qui pose un acte dommageable tout en minimisant ses conséquences. Dans ce cas, l'intention est présente, c'est la manifestation des conséquences de l'acte qui n'a pas été prévue. En principe, le fait que le contrat administratif soit un contrat relatif à un service public<sup>32</sup>, d'énormes exigences pèsent sur le cocontractant. Parmi ces exigences, on note par exemple la vigilance, qui doit se manifester dans toutes les étapes de la formation du contrat. C'est dans ce sens que, même si ce n'est pas le cocontractant qui réalise les études préalables<sup>33</sup>, il doit s'assurer que celles-ci ont été bien menées.

## 2- L'imprévisibilité et l'irrésistibilité de l'événement

Le fait de force majeure étant un événement étranger au cocontractant, doit être imprévisible dans sa survenance et irrésistible dans ses effets. Ainsi, de manière générale, un événement est imprévisible lorsque l'on ne le prévoit pas, c'est-à-dire que l'on ne peut imaginer d'avance qu'il doit arriver. En matière contractuelle, plus précisément dans le domaine des contrats administratifs, l'événement imprévisible est « *l'événement perturbateur survenu pendant l'exécution du contrat et qui ne pouvait pas être prévu au moment de la conclusion de celui-ci* »<sup>34</sup>. Par ce critère, il est souvent opéré une confusion entre la force majeure et l'imprévision, mais il existe une distinction précise entre ces deux notions.

L'événement de force majeure doit avoir été imprévu et imprévisible dans sa survenance<sup>35</sup>. Toutefois, l'imprévisibilité n'est jamais absolue, elle est relative ; dans le contentieux contractuel, l'imprévisibilité s'apprécie « *in concreto* » en fonction de ce qui « *pouvait raisonnablement être envisagé par le cocontractant au moment où il a été traité* »<sup>36</sup>. La condition d'imprévisibilité doit

<sup>31</sup> CORNU (G), *op. cit.*, p. 681.

<sup>32</sup> NGUEDIA MEIKEU (H.), *Le juge et les critères du contrat administratif*, Thèse, Université de Yaoundé II-Soa, 2015, p. 22.

<sup>33</sup> Voir circulaire n° 003/cab/pm du 18 avril 2008 relative au respect des règles régissant la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics.

<sup>34</sup> NGUEDIA MEIKEU (H.), *Le juge et le critère du contrat administratif au Cameroun*, thèse pour le doctorat/ph.d en droit public, université de Yaoundé II, 2015, p. 359.

<sup>35</sup> Sur ce point voir : note M. WALLINE, sous *C.E. 13 juillet 1968, Sté des Etablissements Serfati*, *R.D.P.* 1969, p. 123.

<sup>36</sup> *C.E. 17 décembre 1926, Sté des Chantiers de l'Adour*, *Rec. P.* 1124.

être interprétée strictement par le juge des contrats. L'imprévisibilité est donc pour les deux parties contractantes une condition très stricte d'application de la théorie de la force majeure<sup>37</sup>.

En plus, l'évènement de force majeure doit avoir été insurmontable. Il doit avoir eu « pour effet de rendre absolument impossible l'exécution du contrat »<sup>38</sup>. Dès lors, de simples difficultés rencontrées par les cocontractants, en raison de ce fait, ne pourront les exonérer de leur responsabilité s'ils manquent à leurs obligations. Cette condition, qui différencie nettement la force majeure des événements imprévisibles qui rendent simplement plus onéreuse l'exécution du contrat, est appréciée, comme l'imprévisibilité, en tenant compte des moyens dont disposait le cocontractant, du rapport entre les efforts dont il a fait preuve et ses possibilités concrètes<sup>39</sup>. Elle est également appréciée au jour de la survenance du fait imprévu.

### **B- La force majeure : un évènement interrompant le contrat**

La survenance d'un empêchement quelle qu'en soit la cause ne confère pas ipso facto aux contractants le droit de suspendre ou de rompre unilatéralement le contrat. Le principe de la suspension de plein droit des prestations contractuelles en cas de force majeure n'existe pas en tant que tel dans la plupart des législations nationales. Les contractants doivent, comme pour la résolution judiciaire, saisir le juge pour espérer obtenir le prononcé de la suspension ou de la résiliation judiciaire du contrat même lorsqu'elle trouve son origine dans une cause fortuite. Pour combler le vide juridique laissé par l'absence de réglementation générale de la suspension du contrat, les clauses de force majeure des contrats stipulent souvent que chacun des contractants ou l'un d'entre eux seulement aura la faculté unilatérale de suspendre l'exécution de ses prestations en cas de force majeure. L'évènement de force majeure interrompt le contrat en ce qu'elle cause un retard dans l'exécution du contrat (1) entraînant ainsi la prolongation des délais d'exécution des obligations contractuelles (2).

#### **1- Le retard dans l'exécution du contrat**

Conséquence directe du trouble causé par la force majeure, le retard dans l'exécution du contrat touche principalement la notion de délai. L'importance du délai dans le droit des contrats

<sup>37</sup> C.E. 26 juillet 1947, *Hôpital Psychiatrique Château-Picon*, Rec. p. 644.

<sup>38</sup> C.E. 7 juin 1939, *Pichol*, Rec. p. 379 ; CE 16 juillet 1952 '' E.D.F. '' , Rec. p. 379 ; C.E. 9 novembre 1955, *Sté des Transports Routiers Aviat et Cie*, Rec. p. 530.

<sup>39</sup> De LAUBADERE (A.), MODERNE (F.) et DEVOLVE, T.C.A., 2<sup>e</sup> édition, n° 733, sur l'appréciation de l'irrésistibilité de la force majeure en général.

administratifs est capitale. De ce fait, le délai permet de déterminer la durée pendant laquelle les parties sont astreintes à la réalisation des différentes obligations découlant du contrat. Concernant les marchés publics par exemple, le Décret de 2012 dispose à ce sujet que, le marché public est passé pour un délai déterminé<sup>40</sup>. Aussi, s'agissant de la concession d'un service public, le contrat de concession passé entre l'Etat et la CAMWATER stipule que la durée de la concession est fixée à trente (30) années consécutives à compter de la date d'entrée en vigueur du présent contrat de concession<sup>41</sup>. Il en ressort ainsi que, le contrat administratif doit être mis en œuvre suivant une période donnée.

La signature d'un contrat administratif implique le respect de certaines formalités. Le délai ne court pas immédiatement après la signature du contrat. Le délai d'exécution des prestations court à compter de la date de notification à l'entrepreneur de service de démarrer les prestations<sup>42</sup>. C'est donc à partir de la date de notification de l'ordre de démarrage des travaux que courent les délais et non à la date de la signature du contrat. Le décompte du délai d'exécution du contrat se fait à partir de la notification ou de la prise en charge. Concernant les marchés publics, il est stipulé que tout marché fait l'objet d'un document unique rédigé recto verso, et doit contenir entre autre mention « la date de notification »<sup>43</sup>. La notification consiste en des ordres ou consignes adressés par l'administration à son cocontractant. Elle peut porter sur plusieurs domaines et se fait par ordre de service signé par le chef de service du marché<sup>44</sup>. Dans les contrats de concession de service public, on parle de prise en charge. Il ressort de ces contrats que, leur entrée en vigueur est fixée à la date de prise en charge du service. Par exemple, il est stipulé que « la prise en charge du service est constatée par un procès-verbal contradictoire signé par l'autorité concédante et la CAMWATER au plus tard 60 jours après la date de signature du contrat d'affermage »<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Le Décret n° 2012/074 du 08 mars 2012 portant création, organisation et fonctionnement des commissions de passation des marchés publics dispose en son article 2a définit le marché public comme « un contrat écrit, passé conformément aux dispositions réglementaires, par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers l'Etat, une collectivité territoriale décentralisée, soit à faire un travail, soit à fournir des biens ou des services, dans un délai déterminé moyennant un prix ».

<sup>41</sup> Contrat de concession de travaux publics et de gestion du patrimoine de l'hydraulique urbaine et périurbaine au profit de la CAMWATER.

<sup>42</sup> Article 38 du CCAG-Travaux.

<sup>43</sup> Article 55 du Code des marchés publics.

<sup>44</sup> Article 8 du CCAG-Travaux.

<sup>45</sup> Article 25.2 du contrat de concession.

L'inexécution des obligations contractuelles dans les délais initialement prévus concerne les deux parties au contrat administratif. Autrement dit, l'exécution des obligations contractuelles peut être entravée par l'évènement de force majeure et empêcher que les délais soient respectés. La force majeure constitue ainsi, une violation des délais d'exécution des prestations des parties. Par conséquent, il est prévu la possibilité de modifier les délais pour pallier à ces manquements, mais il arrive aussi que, même ces délais prorogés soient insuffisants pour exécuter l'obligation contractuelle.

## 2- La prolongation du délai d'exécution du contrat

Pour remédier aux circonstances qui pourraient empêcher les parties d'exécuter leurs obligations dans les délais, il est généralement prévu la possibilité de prolonger le délai. La formulation de la demande de prolongation de délai ne peut être présentée pour des événements survenus après l'expiration du délai contractuel. La prolongation de ce délai varie en fonction du type de contrat. Par ailleurs, les causes faisant obstacle à l'exécution du contrat dans les délais prévus sont de plusieurs ordres. Il peut s'agir par exemple des travaux supplémentaires, c'est-à-dire, des travaux qui, « *non prévus au contrat initial, se révèlent indispensables à la bonne exécution technique de l'ouvrage* »<sup>46</sup>. Ce sont des travaux à la fois complémentaires par rapport aux prestations initialement prévues, et ayant un lien direct avec elles. Ainsi, ne peuvent être considérés comme des travaux supplémentaires que ceux qui découlent du marché initial, et qui sont nécessaires à l'obtention du résultat attendu. Par conséquent, la réalisation de ces travaux passe par le rallongement des délais initiaux.

En plus, la prolongation des délais peut être causé par les sujétions techniques imprévues<sup>47</sup>, la modification de l'envergure des prestations, l'interruption des prestations initiées par le maître d'ouvrage, le retard dans la mise à disposition de terrains, le report de démarrage de prestation, bref la mauvaise exécution des obligations de l'administration<sup>48</sup>. Aussi, lorsque « *des événements étrangers à la technique même de l'exécution, et n'ayant pas tous les caractères de la force*

<sup>46</sup> BIDJA NKOTTO (T.), *Les autres contrats de l'administration au Cameroun*, Thèse, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne, 2000, p. 372.

<sup>47</sup> Il s'agit des difficultés matérielles d'exécution pouvant résulter, soit de l'état du sous-sol, soit d'aléas climatiques, soit même du fait de l'homme. Elles impliquent l'utilisation des techniques ou la mise en œuvre de travaux supplémentaires qui ne pouvaient être prévus à l'origine.

<sup>48</sup> YINDJO TOUKAM (C.-F.), *L'avenant dans le droit des marchés publics au Cameroun*, Mémoire, Université de Yaoundé II-Soa, 2014, p.8.



majeure rendent impossible l'exécution des fournitures ou des fabrications dans les délais contractuels »<sup>49</sup>, le délai peut être prorogé. Toutefois, il reste que le principe de la prorogation du délai est qu'elle se fasse par avenant<sup>50</sup>. Malgré cette possibilité de prolongation des délais, le cas de force majeure peut avoir pour effet

## II-L'EXONERATION DE LA RESPONSABILITE DES PARTIES AU CONTRAT ADMINISTRATIF

La responsabilité contractuelle peut être considérée selon l'approche unitaire de la responsabilité civile comme une obligation nouvelle, car elle est toujours conditionnée par une obligation contractuelle préexistante. La spécificité des notions juridiques impose que l'on détermine les indices, les signes qui permettent de rattacher à coup sûr les réalités qu'elles entendent désigner aux mots qu'elles véhiculent<sup>51</sup>. Ainsi, la recherche de la définition de la responsabilité contractuelle en droit administratif est malaisée. Les rares explorations doctrinales menées sur ce terrain en ont accentué les difficultés car c'est dans les directions divergentes que les auteurs sont partis en quête de découvertes différentes<sup>52</sup>. Dans cette perspective, la responsabilité contractuelle « recouvre tous les cas de responsabilité sanctionnant des manquements à des obligations contractuelles, quelles que soient les sanctions auxquelles ils donnent lieu »<sup>53</sup>. Aussi, elle est « la responsabilité qui incombe aux parties contractantes du fait de leurs obligations contractuelles »<sup>54</sup> ou qu'elle est « celle qui découle des relations contractuelles établies entre deux ou plusieurs parties pour les dommages liés à l'exécution du contrat »<sup>55</sup>. Nous nous éloignons des débats autour de la définition de la responsabilité contractuelle pour considérer qu'en matière contractuelle, l'inexécution est une source de responsabilité. De ce fait, elle est « à titre principal,

<sup>49</sup> Article 32.2a du CCAG-Fournitures.

<sup>50</sup> L'avenant est le « contrat écrit, constatant l'accord de volonté des parties des parties contractantes et ayant pour objet de modifier une ou plusieurs des dispositions du contrat initial », BIAKAN (J.), *Droit des marchés publics au Cameroun, contribution à l'étude des contrats publics*, Cameroun, Harmattan, Collection Droit Africain et Malgaches, Paris, 2011, p.81.

<sup>51</sup> BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, 4<sup>e</sup> éd., Dalloz, n° 193, p. 223.

<sup>52</sup> OUM OUM (J. F.), *La responsabilité contractuelle en droit administratif*, LGDJ, Paris, 2014, p. 173.

<sup>53</sup> BRARD (Y.), *thèse préc.* p. 154, qui critique vivement ceux qui « ne qualifient de responsabilité contractuelle que la responsabilité sanctionnée par des dommages-intérêts. Plus exactement, ils ne traitent de ceux-ci que sous la rubrique de responsabilité contractuelle »

<sup>54</sup> DEVOLVE (P.), « Responsabilité contractuelle », *op. cit.*, n° 1 ; GUETTIER (C.), *op. cit.*, n° 683 ; DREYFUS (J.-D.), *op. cit.*, p. 393.

<sup>55</sup> DE LAUBADERE (A.), MODERNE (F.), DEVOLVE (P.), *op. cit.*, t. I, n° 758.

une responsabilité pour inexécution ou mauvaise exécution du contrat, pour manquement au contrat, donc pour faute »<sup>56</sup>.

La responsabilité contractuelle trouve son origine dans une obligation juridique spécifique. De manière générale, pour que la responsabilité contractuelle s'applique, trois conditions cumulatives sont nécessaires. Tout d'abord, le principe ne joue que pendant la durée du contrat : si le dommage se rattache à la période pré-ou post-contractuelle, le principe ne jouera pas, car la responsabilité contractuelle n'aura pas de raison d'être. Ensuite, ce principe joue qu'entre les parties au contrat, les tiers au contrat ne pouvant bénéficier d'une action en responsabilité contractuelle, il ne pourra donc pas leur être opposé. Enfin, le principe ne joue que si le dommage se rattache directement à l'exécution du contrat.

Page | 431

Faut-il rappeler que, dans le cadre de cette démonstration, cette responsabilité concerne aussi bien la personne publique que le cocontractant, même si la responsabilité de ce dernier est le plus souvent accentuée. C'est ainsi qu'il doit par exemple respecter les prescriptions du marché et les ordres de services<sup>57</sup> ; il doit réaliser des constructions conformes à l'état de la technique<sup>58</sup>. Il a également l'obligation de formuler des réserves s'il constate des vices dans le programme établi par le maître d'ouvrage<sup>59</sup>. Toutefois, comme dans tous les systèmes de responsabilité, la partie cocontractante poursuivie peut se voir exonérée en démontrant que le fait reproché est dû à un cas de force majeure. La force majeure se présente alors comme une cause d'exonération de la responsabilité contractuelle. Cette exonération dépend des circonstances et de l'ampleur de l'événement en cause. Elle peut être partielle (A), ou totale (B).

#### **A-L'exonération partielle de la responsabilité des parties**

La partie poursuivie peut être déchargé d'une partie des obligations qui lui incombent. L'exonération est partielle lorsque le responsable est déchargé en partie des manquements dont il aurait dû normalement répondre. Ainsi, la force majeure ne constitue dans cette hypothèse qu'une source d'exonération partielle. Les clauses de force majeure du contrat comblent cette lacune de

<sup>56</sup> RICHER (L.), *Droit des contrats administratifs*, op. cit., p. 285.

<sup>57</sup> Article 97 alinéa 1 du Code des marchés publics.

<sup>58</sup> CE 27 octobre 1972, *Société des établissements Quillery*.

<sup>59</sup> CE 21 octobre 1964, *Maumont*. Voir également les dispositions des cahiers des clauses administratives générales dans lesquelles il est prévu que lorsque le cocontractant estime que les prescriptions d'un ordre de service appellent des réserves, il doit les présenter.

diverses manières, mais avec une constance en ce qui concerne la mise en œuvre du droit à la suspension. Ces clauses prévoient que le droit à la suspension du contrat ne peut être valablement acquis au bénéfice de son titulaire et légitimement invoqué par celui-ci que dans la mesure où il parvient à donner entièrement satisfaction à toutes les exigences tenant à l'impossibilité de l'exécution de certaines clauses du contrat (1), dont il importe de présenter les effets (2). Page | 432

### **1- L'empêchement de l'exécution de certaines obligations du contrat**

La suspension du contrat en application d'une clause de force majeure expresse constitue selon les cas, une prérogative unilatérale ou bilatérale reconnue aux contractants. La mise en œuvre de cette prérogative contractuelle est loin d'être purement réalisable et abandonnée à la libre appréciation de son bénéficiaire. Elle est subordonnée à la survenance et à l'existence au moment de la revendication du bénéfice de la clause du facteur de perturbation expressément prévu au contrat. Le contractant qui invoque l'effet suspensif de la force majeure doit pouvoir établir l'actualité de l'obstacle qui l'empêche d'accomplir ses prestations contractuelles. La suspension du contrat ne peut se concevoir qu'en présence d'un empêchement partiel ou temporaire d'exécution des prestations contractuelles<sup>60</sup>. Dans ces deux éventualités, les contractants ont intérêt à bien organiser dans les moindres détails une procédure de suspension des prestations contractuelles en attendant la levée de l'obstacle. Cet aménagement s'impose dans la mesure où les règles supplétives dans la plupart des systèmes juridiques nationaux ne consacrent pas pleinement l'effet suspensif de la force majeure. En droit interne, l'absence d'une réglementation générale de la suspension du contrat doit fortement inciter les contractants à prévoir une procédure spécifique de suspension des prestations pour force majeure.

D'après les différents textes sur les contrats et en particulier les textes sur les marchés publics, on se rend compte que la force majeure peut dans certains cas, ne pas entraver toutes les obligations relevant du contrat. Il est dès lors prévu que lorsqu'un événement de force majeure se produit, le cocontractant doit chercher tous les moyens raisonnables lui permettant de remplir ses

---

<sup>60</sup> En ce sens, V. P.-H. ANTONMATTEI, *th. préc.*, n° 296. Par ailleurs, la suspension est définie comme : « une inexécution des obligations contractuelles, temporaire et irréversible, plus ou moins étendue, résultant de la survenance d'un cas fortuit momentané (... » J. GHESTIN, C. JAMIN et M. BILLIAU, *Traité de droit civil*, Les effets, *op. cit.*, n°400, p. 456. Comp. M. SAAD, *La suspension dans l'exécution du contrat*, *th. préc.*, Dijon 1980, p. 286 : « La suspension est un moyen juridique destiné à faire face au trouble éphémère- de fait ou de droit- ou à la défectuosité dans l'exécution du contrat, qui se prolonge dans le temps, pour assurer sa continuité et son exécution directe ou correcte dans la mesure où celle-ci est possible et utile pour les parties dans l'avenir ». Sur le contentieux probatoire de l'impossibilité d'exécution dans la jurisprudence arbitrale, v. *infra*, n°546 et s.

obligations, que cet évènement ne l'empêche pas d'exécuter sa prestation. C'est ainsi que les obligations entravées ne doivent pas être toutes les obligations du marché, sinon on ne pourrait plus logiquement parler d'exonération partielle. L'étendue des obligations entravées doit être considérable, cela voudrait dire qu'en principe, les obligations entravées doivent être plus importantes que les obligations non affectées, car dans le cas contraire, l'on pourrait parler d'une simple difficulté rencontrée en cours d'exécution, et pour laquelle l'on peut remédier en modifiant les délais d'exécution.

Le droit à la suspension du contrat pour cause de force majeure ne se conçoit que lorsque l'impossibilité d'exécution qui en résulte affecte temporairement l'exécution du contrat. La suspension des prestations contractuelles serait manifestement privée d'objet si, du fait de la survenance de l'empêchement, il existe aucune perspective sérieuse de poursuivre l'exécution du contrat après la parenthèse ouverte par période de suspension. L'exigence de l'actualité de l'empêchement permet de s'assurer que le contractant qui prend l'initiative de suspendre l'exécution des prestations contractuelles est bien fondé à agir ainsi<sup>61</sup>. Elle permet de déterminer le moment à partir duquel le droit à la suspension des prestations devient opposable entre contractants. Cela se justifie par le fait que « l'effet de la force majeure n'est que temporaire et ne vaut que pendant la période de survenance de l'évènement. Lorsqu'elle s'arrête, le contrat retrouve son plein effet et l'obligation d'exécuter pèse de nouveau sur les cocontractants »<sup>62</sup>. Les textes imposent au cocontractant la poursuite de l'exécution des obligations résultant du contrat.

## 2- Les effets de l'exonération partielle

La réparation du préjudice subi est le but de toutes les actions en responsabilité. En engageant la responsabilité contractuelle, le cocontractant va chercher à obtenir la réparation du préjudice subi dans la mesure exacte de l'ampleur du dommage, afin que les choses, pour reprendre une expression courante, soient « remises en l'état ». La théorie de la réparation du dommage contractuel ne présente pas d'originalité fondamentale par rapport au droit administratif de la responsabilité extra-contractuelle. Toutefois, comme pour l'action en responsabilité, le juge du

<sup>61</sup> Sur l'appréciation du caractère actuel d'une guerre ou d'une mesure d'embargo dans l'appréciation de l'impossibilité d'exécution, v. B. DAVENPORT, « War clauses in time charterparties », in *Force Majeure and Frustration of Contract*, p. 153 et s.

<sup>62</sup> JACOT (N.), « La notion de force majeure dans les contrats publics », *contrats publics*, Mélanges Michel GUIBAL, Presses de la faculté de droit de Montpellier, 2006, p. 283.

contrat s'est parfois démarqué des approches classiques pour créer des solutions originales que les exigences de la vie contractuelle appelaient.

Dans ce sens, la responsabilité de la partie poursuivie pour l'inexécution des obligations qui étaient normalement attendues est partiellement atténuée du fait de la survenance d'un cas de force majeure. Cette irresponsabilité partielle conduit à l'exonération de certaines garanties d'exécution et à l'exonération des sanctions applicables et l'indemnisation du préjudice. Toutes les garanties d'exécutions des contrats administratifs ont un contenu similaire. Garantir c'est assurer sous sa responsabilité le maintien ou l'exécution de quelque chose. C'est aussi de la qualité d'un objet vendu et s'engager à remédier à tout défaut ou panne constatés pendant un certain temps. Cette exigence ne se fait pas sentir uniquement en cours d'exécution du contrat, elle touche tout le processus de sa formation. On peut la percevoir dès le moment de lancement des appels d'offre, à travers les différents critères de sélection des soumissionnaires<sup>63</sup>.

Page | 434

De même, dans les marchés publics par exemple, « *il est possible de renforcer la qualité des études et par conséquent celle des marchés publics en imposant, sous peine de nullité, le recrutement des bureaux d'études ou des consultants par la voie d'un appel d'offre restreint ou d'une sollicitation à manifestation d'intérêt. La peine de nullité aurait alors l'avantage les maîtres d'ouvrages à recourir à sollicitation à manifestation d'intérêt* »<sup>64</sup>. Ainsi, en matière contractuelle, plus précisément dans les contrats administratifs, l'acte dommageable s'accompagne de sanction. Le cocontractant ne peut éviter ces sanctions que si la prestation attendue n'a pu être exécuté pour cas de force majeure. C'est dans ce sens que l'inapplicabilité de « la saisie de garantie »<sup>65</sup> a pour effet de déresponsabiliser le cocontractant, lui permettant de librement mettre en œuvre tous les moyens raisonnablement possibles pour poursuivre l'exécution du contrat. La force majeure n'aurait donc pas de sens s'il était maintenu la saisie de garantie.

### **B- L'exonération totale de la responsabilité des parties**

Selon l'article 1148 du Code Civil, « *il n'y a lieu à aucun dommage et intérêt lorsque, par suite d'une force majeure (...), le débiteur a été empêché de donner ou de faire ce à quoi il était*

<sup>63</sup> EBANGA (C.-A.), *L'appel d'offre dans la passation des marchés publics au Cameroun*, Mémoire, Université de Yaoundé II-Soa, 2013/2014, p. 90-98.

<sup>64</sup> MESSENGUE AVOM (B.), « La gouvernance des marchés publics au Cameroun », *Les Editions le Kilimandjaro, Doctrine Juridique Africaine et Malgache*, 2013, p. 198.

<sup>65</sup> C'est-à-dire la retenue des garanties posées par le cocontractant lors de la conclusion du contrat.



*obligé, ou a fait ce qui lui était interdit*'. Effectivement, le fait de force majeure, lorsqu'il est reconnu, excuse l'inexécution des obligations contractuelles par le cocontractant ; si ce dernier a bien manqué à ses obligations, ce manquement est imputable à un cas de force majeure. Le créancier apparent du droit à réparation ne peut alors mettre en jeu la responsabilité contractuelle du cocontractant apparemment débitrice. C'est dans ce sens que le juge administratif affirme, « *considérant que le préjudice allégué (...) est imputable (...) à une circonstance de force majeure. Que, dans ces conditions, le sieur Bonabeau n'est pas fondé à soutenir que la responsabilité contractuelle de la ville de Paris serait engagée envers lui* »<sup>66</sup>.

Toutefois, « la force majeure ne produit des effets que pendant le temps où elle se manifeste et l'obligation d'exécuter réapparaît au moment où elle cesse »<sup>67</sup>. Il ressort de la jurisprudence que si la force majeure suspend les obligations lorsqu'il s'avère qu'elle ne rend pas définitivement impossible la reprise de l'exécution du contrat<sup>68</sup>, elle met fin aux obligations contractuelles lorsqu'elle bouleverse de façon définitive l'exécution du contrat<sup>69</sup>. Cette jurisprudence, dont il semble qu'elle soit limitée à l'hypothèse des concessions de service public est fondée sur les nécessités du service public : « le principe de continuité du service public, inhérent à ces contrats (concession), implique leur maintien en vigueur, même en cas d'interruption de leur exécution, motivée par des circonstances exceptionnelles ou la force majeure, dès lors que cette exécution n'est pas rendue définitivement impossible »<sup>70</sup>.

La nature du lien juridique obligeant les parties, l'une envers l'autre, a une influence capitale sur l'étendue de la réparation due. Les parties ne sont tenues de réparer que les conséquences dommageables prévisibles du non-respect de leur obligation contractuelle ou de leur mauvaise exécution. La force majeure étant un évènement étranger au contrat, peut aussi exonérer totalement

<sup>66</sup> C.E., 29 janvier 1958, *Bonabeau*, Rec. p. 50.

<sup>67</sup> Conclusions Mayras sous C.E., 18 décembre 1959, ville de Nantes, Rec. p.696.

<sup>68</sup> C.E. 5 janvier 1924, *Cie du Gaz de la Ferté-Milon*, Rec. p. 18, C.E. 19 février 1926, *Sté du Gaz de La Ciotat*, Rec. p. 198 ; C.E. 26 juin 1935, *Cts. Réoult de Neuville*, Rec. p. 756 ; C.E., 18 décembre 1959, ville de Nantes précité.

<sup>69</sup> C.E. 22 mars 1957, *Rocher et autres*, Rec. p. 204 ; C.E. 14 novembre 1957, *Sté d'Urbanisme de la ville de Nantes*, Rec. p. 611.

<sup>70</sup> Conclusion Mayras précitée, cette jurisprudence est indépendante de celle fondée sur la décision du 02 décembre 1932, "Cie des Tramways de Cherbourg" (S. 1933, III., 9, conclusion Josse, note Larroque ; G. A. J. A., p. 221, observations MM. Long, Weil et Braibant) au terme de laquelle une situation d'imprévision ne rendant pas absolument impossible l'exécution du contrat mais bouleversant de manière définitive l'équilibre du contrat constitue un cas de force majeure autorisant les parties contractantes à demander la résiliation du contrat.



les parties. Cependant, cette exonération totale des responsabilités des parties est conditionnée (1) et accompagnée des mécanismes particulières (2).

### **1- Les conditions de l'exonération totale**

Page | 436

Il s'agit des contraintes qui constituent des facteurs déterminants pour la réalisation d'une situation. L'exonération totale de responsabilité ici obéit à des conditions de fond et de forme. La condition de fond touche à l'espace temporel, c'est-à-dire à la durée de la force majeure. Ainsi, la durée de la force majeure peut être une cause d'exonération totale de la responsabilité contractuelle. Une cause d'exonération est un fait qui a le pouvoir d'être invoqué par le débiteur défaillant pour se dégager de sa responsabilité. Lorsque l'obligation à laquelle s'est engagé le débiteur est de moyen<sup>71</sup>, le créancier doit non seulement prouver l'inexécution, mais aussi que cette inexécution a été fautive. Le débiteur pourra alors se défendre en arguant du fait qu'il n'a pas commis de faute. En cas d'obligation de résultat<sup>72</sup>, le débiteur verra sa responsabilité engagée, alors même qu'il n'a pas commis de faute. Le temps étant la mesure selon laquelle se définit la durée de tel ou tel événement, lorsque l'événement constituant la force majeure s'étale dans le temps, il pourra exonérer totalement les parties. Evénement imprévisible, irrésistible et indépendant de la volonté de celui qui s'en prévaut, la force majeure peut résulter d'un événement naturel, mais dans certain cas, elle a tendance à englober toutes les circonstances qui échappent raisonnablement au contrôle de l'auteur du dommage. L'événement doit, en tout cas, être irrésistible soit dans sa survenance, soit dans ses conséquences. L'essentiel est, somme toute, qu'il s'agisse d'un événement qui n'aurait pas pu être prévenu ni conjuré, en dépit de toute la diligence requise. Dans ce cas, une partie au contrat administratif peut solliciter la résiliation dudit contrat.

En ce qui concerne les conditions de forme pour l'exonération totale de responsabilité des parties au contrat, l'on insistera sur l'information du cocontractant qui obéit à une procédure précise. L'information du partenaire au contrat est une obligation qui s'étend à toutes les parties au contrat. Bien que le cahier des clauses particulières du marché puisse déroger à cette stipulation, il est déconseillé de s'abstenir d'une telle formalité. Une mise en demeure préalable<sup>73</sup> aux fins de

<sup>71</sup> En notre sens, est une obligation en vertu de laquelle le mandataire doit déployer les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif visé, sans que sa responsabilité puisse être engagée du seul fait que le résultat n'a pas été atteint.

<sup>72</sup> C'est une obligation en vertu de laquelle la responsabilité du mandataire est engagée du simple fait que l'obligation n'a pas été exécutée.

<sup>73</sup> C.A.A. Lyon, 22 avril 2010, SM3A, n° 08LY01996.

résiliation doit être adressée au titulaire du marché. La décision de résiliation<sup>74</sup> peut faire l'objet de contestation dont le juge du contrat peut, selon la gravité des vices constatés, annuler une résiliation et ordonner la reprise des relations contractuelles ou octroyer une indemnité<sup>75</sup>.

## 2- Le mécanisme de l'exonération totale

Le mécanisme de résiliation du contrat exonère totalement le cocontractant de sa responsabilité. La résiliation met fin au contrat de manière anticipée. Dans ce sens par exemple, si une personne publique justifie d'un motif d'intérêt général, elle peut mettre prématurément un terme à une convention et sa décision s'impose à son cocontractant. La résiliation pour motif de force majeure trouve son origine dans la décision du juge administratif, selon laquelle il avait considéré à propos de l'Etat en tant que personne publique contractante qu' *« il lui appartenait, en tout état de cause, en vertu des règles applicables aux contrats administratifs, et sous réserve des droits à indemnité des intéressés, de mettre fin, comme il l'a fait, à ces marchés de fournitures »*<sup>76</sup>. La faculté de résiliation pour motif d'intérêt général concerne l'ensemble des contrats publics dont les marchés et les délégations de service public. C'est l'une des meilleures illustrations du déséquilibre entre les parties en matière de contrat administratif.

Aussi, le juge administratif admet l'application du principe dans une convention où toutes les parties sont des personnes publiques<sup>77</sup>. Toutefois, le recours à cette faculté nécessite l'existence d'un réel motif d'intérêt général et l'indemnisation<sup>78</sup> du préjudice subi, laquelle peut être aménagée par la personne publique au moment de la rédaction des stipulations contractuelles. La résiliation qui est le fait de rompre les effets d'un contrat à une date donnée, s'applique aux contrats à exécution successive, c'est-à-dire aux contrats dont l'exécution des obligations est continue, et aux contrats à exécution échelonnée. Ainsi, la résiliation d'un contrat n'annule pas ce qui a été exécuté. Le contrat disparaît pour l'avenir mais non pour le passé.

<sup>74</sup> En effet, la résiliation d'un contrat peut être le fait d'une décision unilatérale prise par la personne publique. Elle peut aussi, lorsque le contrat l'a prévu, être décidée par le cocontractant de l'administration en cas de méconnaissance, par cette dernière, de ses obligations contractuelles.

<sup>75</sup> C.E. Ass., 21 mars 2011, *Commune de Béziers*, n° 304806.

<sup>76</sup> C.E. 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac-Laval*, req. n° 32401.

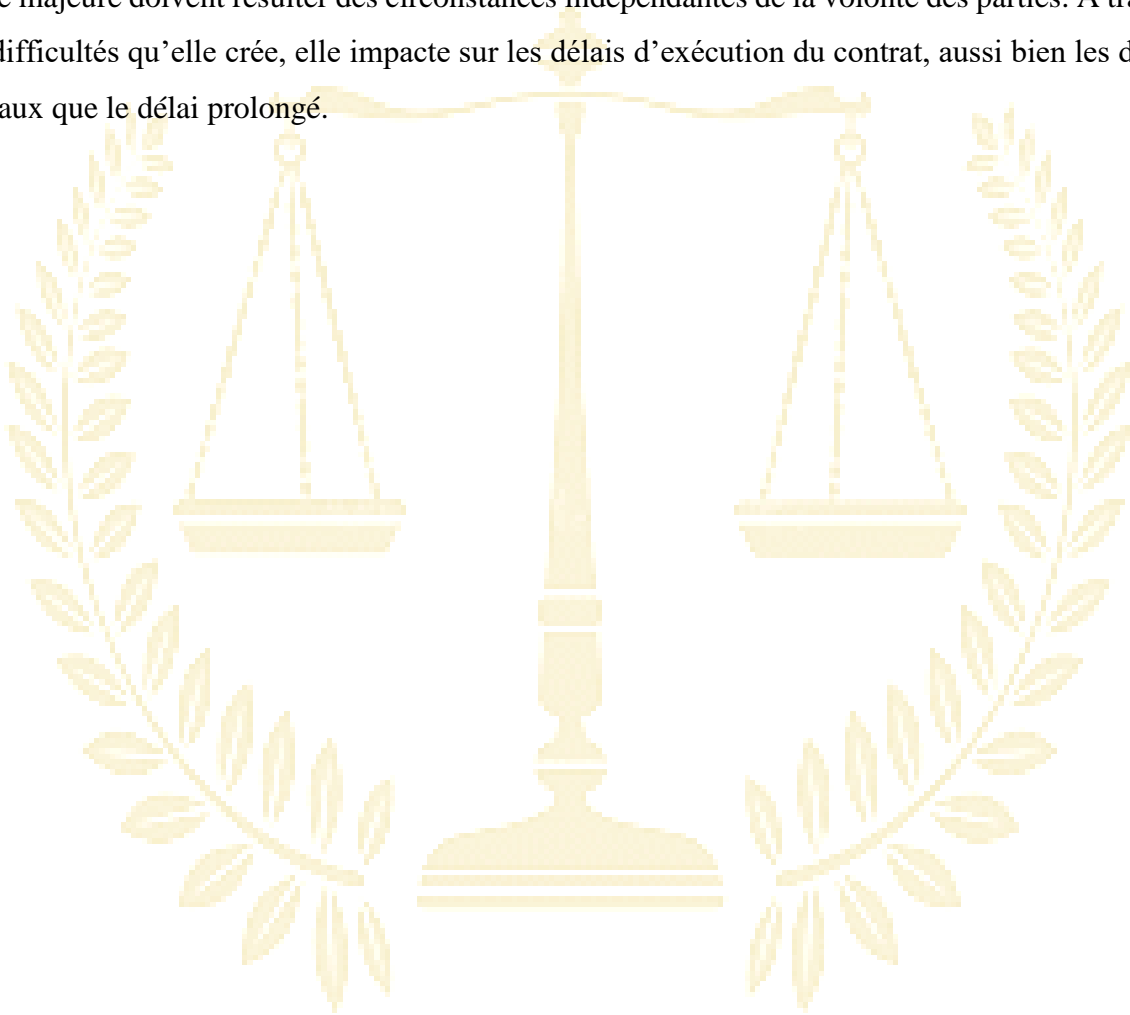
<sup>77</sup> C.E. 21 décembre 2007, *Région du Limousin*, req. n° 293260.

<sup>78</sup> C.E. 2 février 1987, *Société TV6*, req. n° 81131 82432 82437 82443 : *« s'il appartient à l'autorité concédante, en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs et sous réserve des droits d'indemnisation du concessionnaire, de mettre fin avant son terme, à un contrat de concession, elle ne peut ainsi rompre unilatéralement ses engagements que pour des motifs d'intérêt général justifiant, à la date à laquelle elle prend sa décision, que l'exploitation du service concédé doit être abandonnée ou établie sur des bases nouvelles »*.

### **Conclusion**

En définitive, il était question de savoir comment la force majeure influence le contrat administratif. Nous avons analysé dans ce travail l'hypothèse selon laquelle la force majeure a une incidence sur le contrat administratif à double niveau. Ainsi, nous avons démontré que la force majeure déstabilise l'exécution du contrat administratif d'une part et d'autre part qu'elle exonère la responsabilité des parties à ce contrat. Toutefois, il ressort que, les événements constitutifs de force majeure doivent résulter des circonstances indépendantes de la volonté des parties. A travers les difficultés qu'elle crée, elle impacte sur les délais d'exécution du contrat, aussi bien les délais initiaux que le délai prolongé.

Page | 438



## **Une constitution régionale consensuelle : La CEDEAO au diapason des standards universels de la démocratie**

*A consensual regional constitution : ECOWAS in tune with universal standards of democracy*

Par : Page | 439

**ALLAYE Athanase**

Doctorant en droit international, droit de l'intégration

Ecole doctorale de la FADESP

Université d'Abomey-Calavi,

Fonctionnaire à l'Assemblée nationale

Responsable d'unité de recherche en sciences juridiques et politiques à l'Institut parlementaire du Bénin (IPaB).  
tha\_nase@yahoo.fr

### **Résumé :**

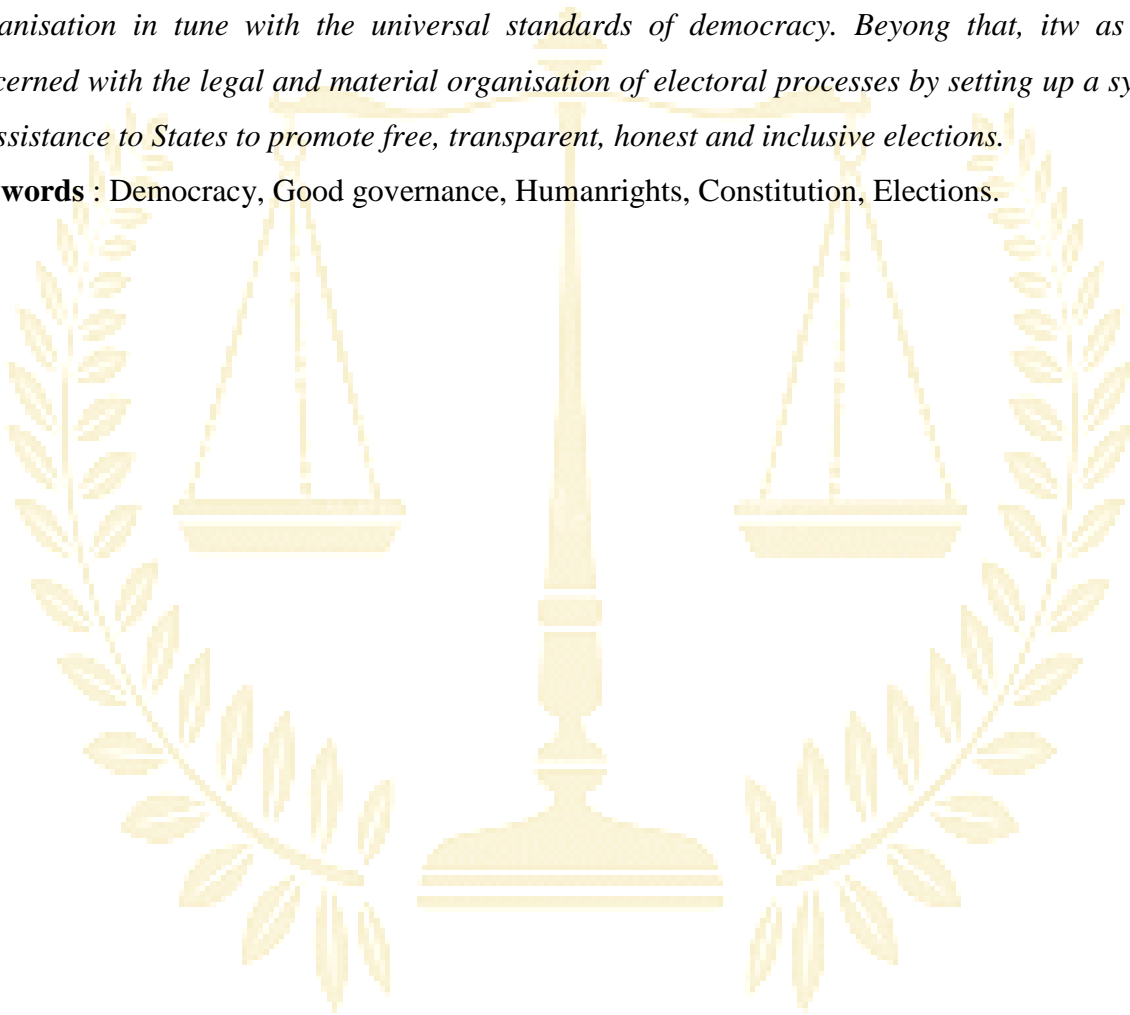
*Devant l'impératif de la paix et la sécurité sous-régionale pour l'atteinte de ses objectifs, la CEDEAO a procédé à une communautarisation des règles régissant la gouvernance politique au sein de ses Etats membres. Ainsi, l'Organisation a adopté un Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance en 2001 dans lequel elle a énuméré à la charge des Etats des principes constitutionnels devant encadrer les processus démocratiques et la promotion des droits de l'homme. En un mot, on peut sans risque de se tromper déduire qu'il est advenu dans le droit de la CEDEAO une constitution régionale consensuelle mettant l'Organisation au diapason des standards universels de la démocratie. Au-delà, elle s'est également préoccupée de l'organisation juridique et matériel des processus électoraux en mettant en place un dispositif d'assistance aux Etats pour promouvoir des élections libres, transparentes, honnêtes et inclusives.*

**Mots clés :** Démocratie, Bonne gouvernance, Droits de l'homme, Constitution, Elections.

**Abstract :**

*Faced with the imperative of peace and sub-regional security for the achievement of its objectives, ECOWAS has proceeded to a communitarisation of the rules governing political governance within its Members States. Thus, the Organisation adopted a Protocol on Democracy and good governance in 2001 in which it enumerated, for States, the constitutionnal principles that should frame democratic processes and the promotion of human rights. In a nutshell, it is safe to deduce that there has been in ECOWAS law a consensual regional constitution putting the Organisation in tune with the universal standards of democracy. Beyond that, itw as also concerned with the legal and material organisation of electoral processes by setting up a system of assistance to States to promote free, transparent, honest and inclusive elections.*

**Keywords :** Democracy, Good governance, Humanrights, Constitution, Elections.



## Introduction

Longtemps durant, le droit international s'est abstenu de traiter des questions idéologiques quand bien même celles-ci n'ont rien d'extraordinaire pour qu'il s'en éloigne. Cette abstention trouvait sa raison dans la bipolarité idéologique qui a caractérisé le monde au lendemain de la seconde guerre mondiale<sup>1</sup>. En principe, aucun sujet n'est hors du champ d'étude du droit. En effet, *« L'idéologie est incluse dans le droit en ce sens que le droit est inséparable d'un système de valeurs. C'est dans un tel système, en effet, qu'il puise sa légitimité et le fondement de son autorité. Le respect du droit s'ancre dans l'acceptation des valeurs qu'il représente ou qu'il sert et sa contestation est toujours d'abord contestation de ces valeurs »*<sup>2</sup>.

En Afrique, nombre de crises et conflits ont trouvé leurs causes dans les âpres compétitions et violents combats d'accession au pouvoir. Egalement, ces crises et conflits, d'essence politique et constitutionnelle, sont le résultat du non-respect des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit. La conquête et la gestion du pouvoir d'Etat, si l'on met à part les conflits liés aux ressources naturelles, forment l'essentiel des facteurs déclenchants de guerres et d'instabilités en Afrique depuis la décennie 1990. A partir de cet instant, l'uniformisation et/ou la standardisation internationale des règles d'accession au pouvoir exécutif national ainsi que les modalités de son exercice ne peuvent plus être ignorées. Elles deviennent même un impératif dans une Afrique de l'Ouest en déficit démocratique. Et c'est ce que le droit international et celui de la CEDEAO en particulier ont su faire en prescrivant dorénavant les modalités d'exercice du pouvoir exécutif aux Etats sur leur propre territoire au travers notamment les diverses conventions et protocoles relatifs à la démocratie et aux droits de l'homme<sup>3</sup>. Autrement dit, il est devenu impérieux pour le droit communautaire de s'incorporer un constitutionnalisme régional pouvant

<sup>1</sup>D'abord parce qu'elles relèvent d'une autre discipline notamment la science politique. Deuxièmement, parce qu'elles ont longtemps nourri et cristallisé les antagonismes entre les Etats. De ce fait, le droit international et les organisations internationales se sont longtemps gardées de s'y intéresser. Lire TALL (S. N.), « Des régimes dictatoriaux aux régimes démocratiques : la marche vers la transition démocratiques », in AHADZI-NONOU (K.), KOKOROKO (D.), KPODAR (A.) et AIVO (J.), *Démocratie en questions, Mélanges en l'honneur du Professeur Théodore HOLO*, Toulouse, Presse de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2017, pp. 121-130, p. 123. Lire aussi : ALSHIABANI (A.), *La démocratie en droit international, Etude critique sur le statut juridique de la démocratie en droit international et la légitimité de l'imposer par la force*, Paris, L'Harmattan.

<sup>2</sup> VIRALLY (M.), « Panorama du droit international contemporain : cours général de droit international public », *RCADI*, Leiden, Boston, Brill-Nijhoff, 1983, vol. 183, p. 33.

<sup>3</sup> BARSALOU (O.), « L'Etat non démocratique en droit international. Etude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine », in *Revue québécoise de droit international*, année 2008, 21-2, pp. 479-485.



lui permettre d'avoir un regard critique sur « *le fonctionnement pratique, l'anatomie, mais aussi la physiologie et la pathologie des institutions* »<sup>4</sup> constitutionnelles nationales. Ce dynamisme du droit communautaire par l'intrusion « légitimée » du régional dans le national accrédite l'idée d'un avènement de convergences constitutionnelles dans l'espace CEDEAO.<sup>5</sup>

Page | 442

Dans la suite de notre réflexion, nous verrons comment par le droit, la CEDEAO s'efforce de limiter la mainmise des élites nationales sur les processus politiques, en gagnant, parfois avec ou « sans » eux, la bataille de la démocratisation au sein de ses Etats au moyen d'un encadrement normatif contraignant (I) et opérationnel notamment l'assistance régionale aux processus électoraux (II).

### I- L'ENCADREMENT NORMATIF DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS.

La paix et la stabilité régionales ont requis la prévention sécuritaire ; laquelle retrouve en la démocratie sa cheville ouvrière. Au sortir de la guerre froide, l'Afrique, longtemps structurée par les régimes dictatoriaux, retrouve la voie de la démocratie, celle libérale s'entend. Une grande majorité d'Etats ouest-africains l'a constitutionnalisée notamment par leur adhésion aux divers instruments internationaux comme, la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, le pacte international relatif au droit civil et politique (PIDCP) de 1966, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, etc. Cette valorisation du droit international public par le constituant illustre la convergence des rapports entre deux ordres juridiques, le droit international et le droit interne de ces Etats.

Malgré ce ralliement à la mondialisation démocratique, la démocratie peine à devenir un fait sociétal ordinaire dans les Etats africains ; en témoigne la mise en échec dans de nombreux pays des instruments internationaux y relatifs. Certes, la dimension institutionnelle et juridique de la démocratie y est palpable ; parce qu'il existe une acceptation formelle des idéaux qui la guident. Mais sa réalité dans les pratiques quotidiennes des dirigeants et des populations ressemble encore à une arlésienne.

<sup>4</sup> BARTHELEMY (J.), DUEZ (P.), *Traité de droit constitutionnel*, édition Panthéon Assas, Les Introuvables, préface de 1926, p. IX

<sup>5</sup> KPODAR (A.) et KOKOROKO (D.), « Remarques sur quelques mutations du droit constitutionnel par les crises politiques en Afrique », in AHADZI-NONOU (K.), KOKOROKO (D.), KPODAR (A.) et AIVO (J.), *Démocratie en questions, Mélanges en l'honneur du Professeur Théodore HOLO*, Toulouse, Presse de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2017, pp. 239-255, p. 254.

En effet, dans les Etats africains, la démocratie est dévoyée du fait de la persistance des pratiques qui relèvent de la gestion néopatrimoniale et monarchique de l'Etat. C'est ainsi qu'on constate qu'en dépit des discours et rhétoriques démocratiques, des communautés socioculturelles ont été opposées les unes aux autres. On constate que des groupes socio-culturels usant de leur position dominante, soit par le pouvoir ou par la violence, ont supprimé les droits d'autres communautés les écartant ainsi de la jouissance du fruit de la croissance économique ou du revenu tiré de l'exploitation des ressources naturelles. Ce qui crée une menace pour la paix régionale.

Relativement à une telle attitude et aux atteintes aux valeurs démocratiques, on pourrait se poser la question de savoir comment la CEDEAO entend procéder pour débarrasser son espace des crises et conflits découlant de la mauvaise gouvernance sociale et politique ? A cette question, sa réponse a consisté à inscrire les problématiques démocratiques dans son agenda comme nouvelle priorité ; étant donné que les Etats eux-mêmes l'y ont déjà aidé en s'engageant dans leurs constitutions respectives à fonctionner suivant les principes démocratiques et les règles relatives aux droits de l'homme. En effet, l'adoption par l'Organisation du Protocole additionnel de 2001 exclusivement consacré à la démocratie et à la bonne gouvernance vient alors comme pour accompagner les Etats dans leur propre démarche de constitutionnalisation des externalités juridiques de la démocratie<sup>6</sup>. Au-delà de l'accompagnement, ce Protocole se veut un socle normatif endogène, tropicalisé, correcteur des insuffisances de certains instruments universels qui opèrent une protection des droits fondamentaux aux antipodes des contextes et réalités propres aux Etats<sup>7</sup>.

Si cet instrument juridique, d'un point de vue formel, est à ranger dans la catégorie des traités internationaux, il ne saurait l'être d'un point de vue matériel. Car, à l'analyse et au regard du déficit démocratique qui caractérise l'espace politique ouest-africain, il présente toutes les caractéristiques d'une « *constitution régionale* »<sup>8</sup>. C'est un texte structuré à la manière d'une Constitution avec des dispositions qui intéressent l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels des Etats<sup>9</sup>. L'acte de la CEDEAO a valeur d'un constitutionnalisme

---

<sup>6</sup> BACHIROU (A. A.), *Le constitutionnalisme à l'épreuve de l'intégration dans l'espace CEDEAO : contribution à l'étude de la protection des droits fondamentaux depuis l'ouverture démocratique en Afrique*. Thèse de doctorat, Droit, Université de Toulon ; Université de Niamey, 2018, p. 226.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 227.

<sup>8</sup> FALL (I. M.) et SALL (A.), « Une Constitution régionale pour l'espace CEDEAO : Le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO », p.1. disponible en ligne : [www.jaga.afriquegouvernance.net](http://www.jaga.afriquegouvernance.net) ou [file:///C:/Users/ORIGINAL/Desktop/pr\\_sentation\\_et\\_analyse\\_du\\_protocole\\_sur\\_la\\_d\\_mocraton\\_de\\_la\\_cedeao.pdf](file:///C:/Users/ORIGINAL/Desktop/pr_sentation_et_analyse_du_protocole_sur_la_d_mocraton_de_la_cedeao.pdf) 7 pages.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 2.

supranational ; car il vient instaurer, promouvoir et consolider l'Etat de droit dans cette partie de l'Afrique dépourvue d'un « patrimoine constitutionnel commun<sup>10</sup> ». Cet instrument juridique, de par les principes et les valeurs qu'il consacre, s'identifie à une constitution régionale. C'est une Constitution standardisée supranationale de protection des droits fondamentaux notamment les principes constitutionnels des Etats avec leurs corollaires, les droits politiques.

Pour cerner l'action juridique de la CEDEAO sur le plan politique, on s'en tiendra à la prescription des principes constitutionnels communs (A) avant de s'appesantir sur l'imprégnation régionaliste des constitutions nationales (B).

#### **A- La formulation des principes constitutionnels communs : l'affirmation du primat du droit.**

Depuis 2001, la CEDEAO a érigé en principe de fonctionnement et de gouvernance, au sein de ses Etats membres, la promotion et le respect du triptyque démocratie, droits de l'homme et Etat de droit. Elle a décliné ces trois paradigmes en sous-principes constitutionnels. L'acte en lui-même constitue une amélioration substantielle de l'édifice normatif originel, car déjà, de façon liminaire, le Traité révisé, quelques années plutôt, avait stipulé au titre de principes fondamentaux de l'Organisation « la promotion [et] la consolidation d'un système démocratique de gouvernement dans chaque Etat membre »<sup>11</sup>. Bien même avant le Traité, l'Organisation a adopté une Déclaration de principes politiques dans laquelle elle plaidait déjà en faveur de la démocratie et des droits de l'homme.<sup>12</sup> En tout, on y note un fort engagement constant de la CEDEAO qui reste à tous égards sur le continent l'Organisation sous régionale la mieux impliquée dans la promotion et le respect de la démocratie.

L'intégration juridique à l'échelle régionale dans une approche finaliste correspond à l'harmonisation des concepts de droit sur tous les plans. Dans le nouveau constitutionnalisme africain, au-delà de l'harmonisation des concepts, elle vise le développement des dispositions constitutionnelles relatives à la position de l'Etat par rapport au droit international<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Nous utilisons l'expression par analogie à celle de : « La notion de patrimoine constitutionnel européen » du Professeur Dominique Rousseau. Cf ROUSSEAU (D.), « La notion de patrimoine constitutionnel européen », in Mélanges en l'honneur de Philippe Ardant, *Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1999, p. 27.

<sup>11</sup> Cf CEDEAO, Traité révisé, article 4-j.

<sup>12</sup> LAVERGNE (R. P.) (dir.), *Intégration et coopération en Afrique de l'Ouest*, Paris, Ottawa, Karthala, CRDI, 1996, p. 2 ; Voir aussi QUASHIGAH (E. K.), « Les droits de l'homme et l'intégration », in LAVERGNE (R.) (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique*, Karthala, 1996, pp. 302 et ss

<sup>13</sup> ONDOUA (A.), « La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 et les normes d'origine externe », in AHADZINONOU (K.), KOKOROKO (D.), KPODAR (A.) et AIVO (J.), *Démocratie en questions, Mélanges en l'honneur du Professeur Théodore HOLO*, Toulouse, Presse de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2017, pp. 155-180. p. 157.

De plus en plus, les normes internationales relatives à la démocratie trouvent une expression régionale.<sup>14</sup> La démocratisation des Etats s'en trouve ainsi confortée devenant de ce fait le résultat des dynamiques externes, en particulier celles des organisations internationales.<sup>15</sup> N'est-ce pas-là l'ébauche d'un « patrimoine constitutionnel commun »<sup>16</sup> à l'échelle planétaire ou tout simplement d'un « droit constitutionnel international »<sup>17</sup> ?

A vrai dire, la construction théorique de principes généraux universels communs donne l'élan d'une culture constitutionnelle commune. La CEDEAO quant à elle s'est inscrite, en cours de parcours démocratique des Etats, dans ce mouvement « d'internationalisation des constitutions »<sup>18</sup> à travers sa formulation de principes constitutionnels à la charge de ses Etats membres. Il faut y voir tout court une démarche d'harmonisation et/ ou d'uniformisation des concepts juridiques dans le but d'influencer « la formation et le contenu des normes appartenant au système juridique interne des Etats »<sup>19</sup>. Ainsi, par l'article 1<sup>er</sup> de son Protocole additionnel de 2001, les principes fondamentaux de la démocratie libérale ont fait leur apparition dans le champ de la normativité sous-régionale. Il s'agit d'un nombre très varié de principes à valeur constitutionnelle dont la plupart se résume *inter alia* à la séparation des pouvoirs, à l'Etat de droit, à l'indépendance de la justice, à la laïcité de l'Etat, à la liberté de presse et d'association, à la garantie de l'immunité parlementaire, aux conditions d'accession au pouvoir, à la transparence des élections et au bannissement de tout mode anti-constitutionnel d'accession au pouvoir, aux droits démocratiques des personnes, etc<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> Nations Unies- IDEA International (Institute for democracy and Electoral Assistance), Démocratie et développement : le rôle de l'ONU, Rapport de deux tables rondes internationales sur le thème Démocratie et développement organisées conjointement par IDEA International, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Département des affaires politiques des Nations Unies, septembre 2013, p. 17. Disponible sur le site : <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democratie-et-developpement.pdf>

<sup>15</sup> OUEDRAOGO (D.), *Démocratisation des Etats et garantie internationale des droits démocratiques : essai sur une contribution des organisations internationales*, Thèse de doctorat, Droit, Université de Bordeaux, 2019, p. 42 ; Lire aussi WHITEHEAD (L.), « Entreprises de démocratisation : le rôle des acteurs externes », *Critique internationale*, 2004, vol. 24, n° 3, pp. 109-124.

<sup>16</sup> SINDJOUN (L.), *La formation du patrimoine constitutionnel commun des sociétés politiques : éléments pour une théorie de la civilisation politique internationale*, Dakar, CODESRIA, 1998.

<sup>17</sup> MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), « Tendances internationales des nouvelles Constitutions », *RGDI public*, 1948, p. 375.

<sup>18</sup> ONDOUA (A.), « La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 et les normes d'origine externe », *loc.cit.*, 155-180. p. 156.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Cf CEDEAO, Protocole A/SP1/12/1 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, 2001.

Cette irruption judiciaire du droit communautaire de la démocratie et des droits de l'homme dans l'ordre constitutionnel interne, qui pourtant relève du domaine réservé de l'Etat<sup>21</sup>, semble toutefois laisser un goût d'inachevé. Le législateur communautaire aurait pu mieux agir en consacrant juridiquement aussi le principe de l'alternance aux sommets des exécutifs nationaux par le plafonnement à deux (02) du nombre de mandats présidentiels. Une telle audace aurait donné plus de poids et de légitimité à son action parce qu'il aurait prévenu l'ensemble sous-régional des manipulations et coups d'Etat constitutionnels<sup>22</sup> - des révisions opportunistes des constitutions – qui s'observent actuellement et qui débouchent sur « *le syndrome des troisièmes mandats*<sup>23</sup> », sources de contestations et de violences. Il y a donc une sorte d'anticipation sur les crises constitutionnelles qui a manqué à l'action du législateur communautaire. En son lieu et place, c'est la société civile et parfois l'armée qui vaillent pallier cette insuffisance en « sauvant » la démocratie africaine par leur opposition à la manipulation opportuniste des textes constitutionnels<sup>24</sup>.

A ce propos, on ne saurait passer sous silence l'action du collectif « Y-en-a-marre » et la coalition M23 au Sénégal qui ont animé les manifestations populaires d'opposition à un troisième mandat du président Wade. C'en était pareil au Bénin en 2006 avec le slogan « Touche pas à ma constitution » des mouvements de la société civile.<sup>25</sup> Quant à l'armée, elle a signé son action de limitation du nombre de mandat présidentiel à travers ses nombreux putschs en Côte d'Ivoire, en Mauritanie, au Mali, au Niger, au Burkina Faso, en Guinée Conakry, etc.,<sup>26</sup> Bien que négativement perçue, puisque contraire aux valeurs démocratiques, l'intervention de l'armée sur la scène politique a d'une certaine manière permis de donner assez de frilosités aux tripatouilleurs de constitutions dans bon nombre de pays africains.

<sup>21</sup> SALMON (J.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 356.

<sup>22</sup> FAU-NOUGARET (M.), « Manipulation constitutionnelle et coup d'Etat constitutionnel en Afrique francophone », Disponible sur [file:///C:/Users/ORIGINAL/Desktop/Manipulations\\_constitutionnelles\\_et\\_coup\\_d\\_etat\\_constitutionnel.pdf](file:///C:/Users/ORIGINAL/Desktop/Manipulations_constitutionnelles_et_coup_d_etat_constitutionnel.pdf)

<sup>23</sup> KOUDE (R.), « Le syndrome du troisième mandat ou des mandats illimités : un facteur supplémentaire d'instabilité politique en Afrique », in *Revue politique et parlementaire*, 2021.

<sup>24</sup> GNAMOU (D.), « La monarchisation des exécutifs en Afrique francophone », in AHADZI-NONOU (K.), KOKOROKO (D.), KPODAR (A.) et AIVO (J.) (dir), *Démocratie en questions, Mélanges en l'honneur du Professeur Théodore HOLO*, Toulouse, Presse de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2017, pp. 69-94. p. 70.

<sup>25</sup> *Rapport sur l'étude de la Constitution, consolider les acquis démocratiques*, 2012, pp. 57-59, <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-rapport-de-la-commission-gnonlonfoun-104341015.html>

<sup>26</sup> *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, 2012, <https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-10/Rapport-democratie-droits-libertes-2012.pdf>, p. 110.



Le phénomène de la régionalisation ou plus précisément du constitutionnalisme régional sur la démocratie (des principes constitutionnels) marque le franchissement d'un grand pas dans la renonciation à la théorie de non-ingérence et de non intervention dans les affaires internes ; puisque le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance entérine « un droit d'ingérence »<sup>27</sup>. En témoigne la Décision N° C-003/09 du 9 juillet 2009 du juge constitutionnel togolais. Dans cette Décision, la Cour constitutionnelle du Togo a non seulement visé le Protocole de Dakar mais aussi statué conformément à la prescription de son article 3. Le constat saisissant est qu'elle l'a préféré à d'autres textes internationaux<sup>28</sup> pourtant efficaces aussi pour juger le dossier à elle soumis. Faut-il encore plus pour considérer que ce Protocole fait dorénavant partie du bloc de constitutionnalité au Togo ? Mieux, l'acte du juge constitutionnel togolais laisse présager une certaine hiérarchie ou une préséance de ce Protocole dans les visas du juge.

Le 20 février 2008, après sa ratification par le neuvième Etat, le Protocole de Dakar est entré en vigueur conformément à son article 49. Ainsi, la CEDEAO réussit à engager ses Etats membres dans le pluralisme politique et le choix de régime : la démocratie et ses référents. Plus question pour elle de se tenir à l'écart et d'observer une stricte neutralité sur la nature et la forme des régimes politiques dans son espace. Avec ce Protocole, symbole de l'orientation politique de la Communauté, les Etats ne pourraient plus se prévaloir de leur autonomie constitutionnelle. En effet, le Protocole constitue à leur égard un instrument de contrôle de l'action démocratique.

A l'analyse, c'est une grande pierre jetée dans le jardin de la souveraineté au motif de l'action pour l'enracinement structurel de la paix régionale. En effet, le droit international et celui de la CEDEAO se départissent peu à peu du principe de la souveraineté et de la compétence exclusive ou encore de la compétence nationale de l'Etat à tout vent. De plus en plus, il est hors de question pour les Etats d'agir en dehors du contrôle du droit international. Les besoins de la paix internationale nécessitant la protection et le respect des droits de l'homme ainsi que les droits démocratiques exigent un rétrécissement de ce que traditionnellement l'on désigne comme domaine réservé de l'Etat. Au regard des difficultés qu'éprouve la démocratie libérale dans son enracinement dans les Etats, il convenait d'orienter le droit communautaire vers le dépassement des stéréotypes traditionnels qui confinaient les problématiques démocratiques dans la sphère

<sup>27</sup>FALL (I. M.) et SALL (A.), « Une Constitution régionale pour l'espace CEDEAO : Le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO », *loc.cit.*, p. 2.

<sup>28</sup> Exception faite de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.



exclusive des compétences nationales<sup>29</sup>. C'est ce qui convient également de retenir de la démarche de la CEDEAO en ce qui concerne les limitations de souveraineté. Pour autant, quand bien même les dynamiques externes favorisent l'idéologie libérale, leur mouvement ne s'exprime pas en dehors de la volonté du constituant qui déjà par lui-même à accepter d'aménager la possibilité de conclure des accords d'association ou de communauté ou de coopération dans l'esprit d'abandonner partiellement ou totalement la souveraineté dans le but de réaliser par exemple l'unité africaine, en un mot « *l'avenir de l'intégration du continent* »<sup>30</sup>. L'article 96 alinéa 4 de la constitution sénégalaise et l'article 149 de celle du Bénin sont par exemple très expressifs dans ce sens. Il en appert que le droit international et le droit interne des Etats développent des rapports de convergence.

A l'analyse, la séparation des pouvoirs n'est pas à confondre avec la pérennisation du pouvoir voire sa « *dynastisation* » par un seul homme. En cela, « *le Togo est un cas atypique d'école* ». Bien que le pouvoir exécutif n'ait pu changer de titulaire depuis quelques décennies, le fonctionnement régulier des institutions togolaises de contre-pouvoir et le renouvellement quasi fréquent de leurs personnels politiques, au travers des élections, attestent d'une certaine vitalité démocratique. A l'évidence, on se rend compte que le défaut d'alternance au sommet de l'exécutif ne dysfonctionne pas les pouvoirs législatif et judiciaire quant à l'exercice de leur rôle d'institutions de contre-pouvoir.

Quant à l'adoption du principe interdisant tout changement anti-constitutionnel ou tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir, la CEDEAO a agi utilement au service du principe de légitimité démocratique. De là, pourrait être révolu en Afrique de l'ouest, pour paraphraser l'ancien président nigérian, Olusegun Obasanjo, le temps des régimes militaires ; vive la démocratie en tant qu'exigence des peuples au même titre que l'air qu'on respire<sup>31</sup>. Mais derrière ce principe, ne se cache-t-il pas une stratégie politique permettant aux élites gouvernantes de se maintenir au pouvoir jusqu'aux termes de leurs mandats ? En invalidant les coups d'Etat, ne sont-elles pas en train de créer les conditions légales pour rester au pouvoir quelles que soient les dérives auxquelles elles pourraient s'adonner.

<sup>29</sup> KAMTO (M.), « Le contrôle de la mise en œuvre nationale des règles et standards internationaux de la démocratie en Afrique. Des chaînons manquants ? », *op.cit.*, pp. 95-119, p. 98.

<sup>30</sup> TALL (S. N.), « Des régimes dictatoriaux aux régimes démocratiques : la marche vers la transition démocratiques », *op.cit.*, pp.121-130, p. 129.

<sup>31</sup> *Jeune Afrique* n° 2477. 29 juin au 5 juillet 2008, p. 15.

Avec l'adoption de ces principes, le champ d'action du juge communautaire pourra s'élargir aux droits collectifs notamment ceux liés au fonctionnement du régime démocratique. Actuellement, des pans entiers des règles et autres standards démocratiques qui relèvent des droits collectifs ne font pas objet de contrôle et de garantie juridictionnelle de leur respect. Nous en prenons pour illustration le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance dont l'article 1<sup>er</sup>, alinéas b) et c) disposent respectivement que « *toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libre, honnêtes et transparentes* », « *tout changement anti-constitutionnel est interdit de même que tout mode non démocratique d'accès ou de maintien au pouvoir* ». Au plan régional africain, l'Union africaine a abondé dans le même sens. Dans l'acte constitutif de l'Union africaine, on retrouve certaines dispositions comme l'article 4 p) qui stipule la « *condamnation et le rejet des changements anti-constitutionnels de gouvernement* ». Cette disposition est renforcée par l'article 30 qui dispose que « *les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anti-constitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union* ». Toutes ces dispositions ne se judiciaient pas nettement encore au niveau de toutes les organisations sous-régionales africaines. C'est pourquoi il faut espérer qu'un jour des juridictions supranationales naissent pour exercer le contrôle du respect de ces droits. Car, à l'évidence, l'Afrique en a véritablement besoin pour faire l'économie des nombreuses violences électorales ou postélectorales dont nombre de pays sont encore coutumiers. Certes, il y a un effort louable qui s'observe déjà au niveau de certaines juridictions communautaires donc supranationales notamment dans le contrôle du respect des règles et de garantie des droits de l'homme. Mais cela paraît pour l'instant insuffisant d'autant plus que ce contrôle ne porte pas sur les règles d'organisation et de fonctionnement du régime démocratique lui-même.

Après l'analyse des prescriptions constitutionnelles communément admises et qui insèrent la CEDEAO dans le cercle des acteurs de l'internationalisation des principes démocratiques et de bonne gouvernance, il serait fort intéressant d'étudier leur existence réelle ainsi que leur reconnaissance dans les textes constitutionnels nationaux.

### **B- L'imprégnation régionaliste des constitutions nationales.**

La présence des stipulations du droit international dans les constitutions s'inscrit dans une dynamique d'universalisation. Cette référence aux normes externes ou exogènes, issue d'une tendance moderne, tire son explication de deux raisons : « *la multiplication des conventions dont l'objet est de plus en plus large et la participation des Etats à un mouvement d'organisation*

*internationale rendant nécessaire l'adaptation préalable des rapports juridiques entre cette intégration et leurs ordres juridiques respectifs »<sup>32</sup>.*

La prise en compte du droit d'origine externe dans les ordres constitutionnels des pays ouest-africains saute à l'œil. Certes, cette appropriation ne suit ni les mêmes processus ni les mêmes procédés en raison de la diversité des mécanismes de réception. Pour autant, elle est réelle au niveau de tous les Etats, du moins ceux d'expression française. La question fondamentale concerne plutôt la portée, la teneur ou le degré de cette mobilisation constitutionnelle des normes d'origine externe. Que pourrait cacher cette mobilisation constitutionnelle des normes secrétées par des organisations internationales ? Peut-on en faire une analyse selon laquelle cette mobilisation permettrait d'éviter tout ralentissement ou blocage, d'origine interne, de la conduite des relations de coopération et d'intégration ? Cette série de questionnements touche à la problématique même du processus d'intégration régionale. Dans le cadre de la CEDEAO, on pourrait trouver les réponses dans le Traité constitutif révisé notamment au niveau du préambule et dans les dispositions relatives aux buts et objectifs de la Communauté.

Lorsque nous scrutons la plupart des constitutions africaines notamment leurs préambules, pour y déceler leurs aspects internationalistes, il est remarquable de constater au prime abord qu'elles accordent une part belle aux instruments internationaux et régionaux de la démocratie et des droits de l'homme.<sup>33</sup> Tous ces instruments sont cités comme faisant partie du bloc de constitutionnalité. Dans ces lois fondamentales ou constitutionnelles, on découvre beaucoup de marqueurs régionaux comme par exemple dans le préambule de la Constitution malienne, l'affirmation de l'attachement du peuple « à la réalisation de l'Unité Africaine, à la promotion de la paix, de la coopération régionale et internationale... » et tout ceci, conformément aux principes des relations internationales telles que : le respect de la justice, de l'égalité, de la liberté, etc. Au Bénin, au Togo, au Niger, etc., les stipulations conventionnelles régionalistes des textes constitutionnels apparaissent dans la volonté des peuples béninois, nigériens ou togolais de « coopérer dans la paix et l'amitié avec tous les peuples qui partagent [ses] idéaux de liberté, de justice, de solidarité humaine... »<sup>34</sup>. En République de Guinée, le Préambule de la nouvelle

<sup>32</sup> VALLEE (Ch.), « Note sur les dispositions relatives au droit international dans quelques constitutions récentes », *AFDI*, 1979/ 25/ pp. 255-280. Disponible sur le site [https://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1979\\_num\\_25\\_1\\_2157](https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1979_num_25_1_2157) Site consulté le 15 novembre 2020 à 12 h 30.

<sup>33</sup> Préambules des constitutions des Etats suivants : le Togo, le Bénin le Mali, le Sénégal, le Niger, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, la Guinée

<sup>34</sup> Voir les Préambules des Constitutions du Bénin, du Togo, du Niger, etc.

Constitution stipule l'opposition du peuple à toute forme anticonstitutionnelle de prise du pouvoir. L'imprégnation internationaliste en Guinée trouve une grande profondeur. La Constitution stipule l'enseignement du droit international au peuple. En effet, la Constitution guinéenne a prescrit la diffusion et l'enseignement de tous les instruments internationaux et régionaux dûment ratifiés et relatifs aux droits humains et au droit international humanitaire.<sup>35</sup>

Page | 451

L'ensemble des préambules et des dispositifs constitutionnels comporte l'adhésion des Etats à la cause de l'unité africaine, à l'intégration sous-régionale et régionale.<sup>36</sup> A titre exemplatif, expressément, on découvre cette tendance au régionalisme dans l'article 148 de la Constitution béninoise aux termes duquel : « *La République du Bénin peut conclure avec d'autres Etats des accords de coopération ou d'association sur la base des principes d'égalité de respect mutuel de la souveraineté, des avantages réciproques et de la dignité nationale* ». La même tendance est confirmée dans l'article 149 aux termes duquel : « *La République du Bénin, soucieuse de l'Unité africaine, peut conclure tout accord d'intégration sous-régionale ou régionale* ». Ces mêmes dispositions relatives à l'intégration se retrouvent dans la quasi-totalité des constitutions. Leur existence constitutionnelle montre à quel point les Etats africains sont ouverts au droit de l'intégration. Il faut espérer que cette ouverture aille au-delà du formalisme pour déboucher sur une véritable culture constitutionnelle. Car, « *constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme* »<sup>37</sup>.

Au-delà de l'imprégnation, les normes intégrationnistes ont favorisé l'enrichissement des constitutions. Comme nous l'avons souligné *supra*, les chartes constitutionnelles africaines mentionnent en pôle position les instruments internationaux et régionaux de promotion de la démocratie, de l'Etat de droit et de protection des droits de l'homme. Les Constitutions béninoise et ivoirienne entre autres expriment cette réalité. Dans le préambule de la constitution du Bénin du 11 décembre 1990, on peut lire ce qui suit : « *Nous, peuple béninois, réaffirmons notre attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'homme, tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations Unies de 1945 et la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, à la Charte*

<sup>35</sup> Article 32 de la Constitution de la Guinée.

<sup>36</sup> On peut faire cette observation dans les articles des constitutions des Etats suivants : article 149 au Bénin ; article 156 en Guinée ; article 117 au Mali ; article 124 en Côte d'Ivoire ; article 172 au Niger ; article 146 au Burkina Faso ;

<sup>37</sup> De GAUDUSSON (J.), « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme. Poursuite d'un dialogue sur 15 années de transition en Afrique et en Europe », *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 333- 348.

*africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois... ».* Mieux, ces instruments sont très valorisés dans l'ordre interne puisque le constituant béninois les a élevés au rang de normes supérieures à la loi interne tout en obligeant l'Etat à œuvrer à leur diffusion à des fins pédagogiques<sup>38</sup>.

Page | 452

A quelques nuances près, le Préambule de la Constitution ivoirienne de 2016 mime, sur le sujet, celle du Bénin. On y voit, le peuple de la Côte d'Ivoire qui réaffirme sa « *détermination à bâtir un Etat de droit dans lequel les droits de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine, la justice et la bonne gouvernance tels que définis dans les instruments juridiques internationaux auxquels la Côte d'Ivoire est partie, notamment la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples de 1981 et ses protocoles additionnels, l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2001, sont promus, protégés et garantis* ».

Au fil des révisions, la mobilisation constitutionnelle du droit international et le mouvement d'enrichissement connaissent une sorte d'accentuation et de dynamisme. En effet, la nouvelle constitution guinéenne issue du référendum du 1<sup>er</sup> mars 2020 s'est mieux régionalisée tout en s'enrichissant davantage en de nouvelles normes externes. Lors du dernier référendum, le peuple de Guinée a constitutionnalisé la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption, les crimes économiques et son opposition à tout changement anti-constitutionnel. Cette référence aux principes conventionnels sus évoqués figure dans le préambule où on peut lire que : le peuple de Guinée réaffirme « *solennellement [son] opposition à toute forme anticonstitutionnelle de prise de pouvoir... réaffirme [sa] volonté de promouvoir la bonne gouvernance et de lutter contre la corruption et les crimes économiques* ». La présence dans la Constitution guinéenne de ces éléments nouveaux notamment l'opposition à tout changement anti-constitutionnel, la promotion de la bonne gouvernance illustre l'adaptation du droit positif guinéen à la cause de la régionalisation.

Le Bénin, un autre pays de la CEDEAO, s'est, lui aussi, inscrit dans cette dynamique de réaménagement constitutionnel d'adaptation aux normes et à l'évolution du droit communautaire. La révision constitutionnelle opérée par le parlement béninois en 2019 répond en partie à cette logique. Bien même avant cette révision, la tendance vers une plus grande adaptation régionaliste

<sup>38</sup>Cf article 40 de la Constitution du Bénin.



et internationaliste de la Constitution était déjà perceptible. Pour les techniciens nationaux du droit constitutionnel, l'inspiration internationale ou régionale va de soi au regard de l'évolution de la situation géopolitique sous régionale et régionale. Deux Commissions techniques *ad hoc* dites « Commission Glèlè Ahanhanzo » et « Commission Gnonlonfoun » respectivement chargées de la relecture de la Constitution<sup>39</sup> et de l'élaboration des avant-projets de loi dans le cadre des réformes politiques et institutionnelles<sup>40</sup> ont eu à travailler et traiter de la question. Dans son rapport, la Commission Gnonlonfoun, par référence aux traités internationaux ratifiés par le Bénin, recommanda entre autres, au titre des principes anciens ou nouveaux à constitutionnaliser ou à approfondir la lutte contre la corruption, la lutte contre l'impunité, un meilleur respect des engagements internationaux, la morale en politique, l'imprescriptibilité des crimes économiques, la clarification du régime de responsabilité des gouvernants<sup>41</sup>. L'inspiration internationale au sein de la Commission Gnonlonfoun est allée un peu loin touchant même des problématiques du droit contemporain. Au titre des droits nouveaux, la Commission a proposé la constitutionnalisation de la parité homme-femme<sup>42</sup>, l'abolition de la peine de mort<sup>43</sup>, l'organisation des élections sur la base de la liste électorale permanente informatisée (LEPI)<sup>44</sup>, l'indépendance du juge dans la conduite de son dossier et le prononcé de ses décisions, etc.<sup>45</sup>.

En somme, du point de vue formel, la mobilisation constitutionnelle du droit international dans l'espace CEDEAO affiche un visage reluisant. Elle a encore de beaux jours devant elle au regard des perspectives qui s'observent quant aux renvois constitutionnels systématiques à des instruments juridiques régionaux et internationaux qu'opèrent les constituants africains. Cette sorte d'osmose ou brassage, entre le droit international et le droit interne, voulu et entretenu par les constituants africains, qui se crée et se renforce valorise les institutions démocratiques qui, après plusieurs décennies d'errances, s'affermissent en légitimité au plan international<sup>46</sup>. Combien n'est-il pas intéressant de voir ainsi l'Afrique se mettre en phase avec les idéaux de la démocratie

<sup>39</sup> Voir République du Bénin, Décret n° 2008-052 du 18 février 2008.

<sup>40</sup> Voir République du Bénin, Décret n° 2011-502 du 25 juillet 2011.

<sup>41</sup> Commission chargée de l'élaboration des avant-projets de loi dans le cadre des réformes politiques et institutionnelles : *Rapport sur l'étude de la Constitution-Consolider les acquis démocratiques*, Cotonou, février 2012, pp. 30-32.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 29-30.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>46</sup> ONDOUA (A.), « La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 et les normes d'origine externe », *loc.cit.*, 155-180. p. 172.



et de liberté posés par les instruments juridiques internationaux ? Cette cohabitation intersystémique doit perdurer ; quand bien même, certains analystes pensent qu'elle n'est pas dénuée de toutes motivations d'ordre économique et d'opération de charme en direction des bailleurs de fonds internationaux<sup>47</sup>. Les conditionnalités des bailleurs de fonds internationaux au sujet de l'aide au développement peuvent, en infirme partie, en être pour quelque chose<sup>48</sup>. Parce qu'il est vrai aussi que l'Afrique recherche de l'aide pour son développement. Mais ces considérations ne sauraient expliquer l'attitude du constituant africain quant à la mobilisation constitutionnelle des normes d'origine externe. L'Afrique ne serait-elle pas capable par elle-même de construire un constitutionnalisme qui s'ancre dans les idéaux de démocratie et de liberté tels que l'ont proclamé les instruments internationaux ?

La démocratie étant avant tout une forme de gouvernance politique, sa mise en œuvre au sein des Etats nécessite souvent des moyens financiers, matériels et logistiques très importants. La recherche de ces moyens constitue un défi complexe que la plupart des Etats n'arrive pas à réaliser tout seul. C'est pourquoi souvent, pour être menées à bien, la démocratisation requiert l'accompagnement des organisations internationales. Cet accompagnement prend souvent la forme d'une assistance dans l'organisation des élections afin qu'elles soient conformes aux standards internationaux (II).

## II- L'ASSISTANCE COMMUNAUTAIRE AUX PROCESSUS ELECTORAUX.

Pour donner corps à ses normes démocratiques, la CEDEAO prend une part active dans les processus électoraux. Cela se traduit en termes d'assistance électorale technique et matérielle à ses Etats membres qui en font la demande.

Au-delà des instruments internationaux auxquels tous les Etats sont parties<sup>49</sup> et qui leur imposent des élections périodiques, honnêtes et transparentes, l'assistance électorale dans le cadre de la CEDEAO s'effectue principalement sur la base du Protocole A/SP1/12/01 relatif à la démocratie et la bonne gouvernance. Ce texte contraignant se veut un cadre juridique global et homogène de promotion de l'expression démocratique des peuples et des citoyens au sein des Etats

<sup>47</sup> KAMTO (M.), « Charte africaine, instruments internationaux de protection des droits de l'homme, Constitutions nationales : articulations respectives », in FLAUSS (J. F.) et LAMBERT-ABDELGAWAD (E.) (dir.), *L'application nationale de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Paris-Bruxelles, Bruylant-Nemesis, 2004, p.35.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> La Charte des Nations Unies, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la DUDH, le PIDCP, la Déclaration de Harare adoptée par les Etats du Commonwealth le 20 octobre 1991, la Déclaration de Bamako adoptée par les Etats de la Francophonie le 3 novembre 2000, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, etc.

au travers d'élections libres, honnêtes et transparentes (A) et d'accompagnement technique, financier et matériel des Etats quant à l'organisation de ces élections (B).

#### A- La consécration des normes promotrices d'élections libres, transparentes et inclusives.

Page | 455

Se fondant sur le principe de légitimité démocratique, le droit international public consacre les élections libres, périodiques et honnêtes comme la norme. Le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance vise à encadrer les principes démocratiques, entre autres, les élections au sein de la Communauté. Nul besoin de rappeler le caractère substantiel de ces dernières dans une démocratie et dans le corpus des droits humains. En effet, les élections constituent la principale sève nourricière de la démocratie. C'est en ce sens qu'elles peuvent être considérées comme « *l'axe obligé de toute construction démocratique*<sup>50</sup> ». Il ne saurait exister de démocratie sans élections<sup>51</sup>. Elles sont substantielles du principe du droit des peuples à l'auto-détermination. Mieux, d'après les Nations Unies, elles constituent un droit crucial de l'homme duquel s'établissent et découlent d'autres droits de l'homme. « *[Les] élections périodiques sont un élément nécessaire et indispensable des efforts soutenus visant à protéger les droits et les intérêts des administrés [...] ; que le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est un facteur crucial de la jouissance effective par tous d'un grand nombre d'autres droits de l'homme [...] ; que pour déterminer la volonté du peuple il faut un processus électoral offrant des choix différents et que ce processus doit donner à tous les citoyens des chances égales de devenir candidats ou de faire valoir leurs vues politiques [...]* »<sup>52</sup>. Plusieurs autres instruments juridiques universels et régionaux abondent dans le même sens quand il s'agit des élections.<sup>53</sup>

De ce qui précède, on comprend aisément pourquoi les organisations internationales notamment les Nations Unies et autres organismes régionaux s'y intéressent si tant. Les élections, pour autant qu'elles traduisent l'expression de la jouissance des droits civiques et politiques pour le citoyen, ne manquent pas, quant à leur promotion, de poser quelques problèmes paradigmatiques

<sup>50</sup> GHOZALI (N-E.), « Le droit international, les élections et la démocratie », in *Constitution et élection, Recueil des cours de l'AIDC*, Vol. 10, 2002, pp. 171-216.

<sup>51</sup> DIOMPY (A.H.), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique. Réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, Thèse, Université de Bordeaux, Ecole doctorale de droit, spécialité droit public, 2017, p. 651.

<sup>52</sup> Cf Résolutions adoptées par l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU) : Doc. A/RES/43/157 du 08 décembre 1988 et Doc. A/RES/48/131 du 20 décembre 1993.

<sup>53</sup> Voir nos développements *supra*

aux organisations internationales.<sup>54</sup> En effet, il y a une certaine ambivalence relative aux principes généraux du droit international qui se note dans l'activité électorale des organisations internationales. La CEDEAO n'y échappe pas. Comment ces organisations continueront-elles d'observer l'obligation du respect du principe de souveraineté des Etats et de non-ingérence dans les processus électoraux quand dans le même temps leurs activités promeuvent celui d'élections libres, honnêtes et périodiques ? Cette problématique est particulièrement préoccupante au niveau des Nations Unies où l'Organisation, quasiment depuis 1988, nage dans une ambivalence. En effet, l'ONU adopte deux séries de résolutions à l'esprit différent voire contradictoire. L'une qui promeut l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes tandis que l'autre qui insiste sur les principes de souveraineté nationale et de non-ingérence dans les processus électoraux.<sup>55</sup>

La CEDEAO fait aussi de l'organisation des élections honnêtes, périodiques, justes et transparentes un axe important de son action de consolidation de paix et de stabilité régionales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la question des élections trouve une place indéniable dans son ordre juridique. Ainsi, à travers son intense activité normative, elle engage les Etats dans le strict respect du calendrier électoral, l'organisation des élections libres, périodiques et transparentes. Au-delà, par ses normes, elle ordonne le respect des principes fondamentaux de transparence devant régir l'organisation, le déroulement des élections et la proclamation des résultats.<sup>56</sup> C'est dans ce cadre, qu'elle met un point d'honneur sur le caractère fondamental de la loi électorale et le délai ultime auquel sa relecture n'est plus « plus ou moins souhaitable ». Ainsi, souligne-t-elle à propos qu'« aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques »<sup>57</sup>.

Dans son opérationnalisation supposée, la disposition en sus pourrait présenter au législateur national quelques ambiguïtés et difficultés. Tout d'abord, comment ce dernier va-t-il s'y prendre pour déterminer le *quantum* à réformer ou non dans la loi électorale ? Ensuite, comment faut-il se convaincre tous de cela ? Autrement formulé, comment sera-t-il déterminé le seuil de substantialité

<sup>54</sup> OUEDRAOGO (D.), *Démocratisation des Etats et garantie internationale des droits démocratiques : essai sur une contribution des organisations internationales*, op.cit., p. 160.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Section 2, article 2, alinéa 2 et section 2, articles 3 et 6 du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention de conflit, de règlement des conflits de maintien de la paix et de la sécurité.

<sup>57</sup> *Ibid.*, section 2, article 2, alinéa 1.

de la loi électorale exempte ou insusceptible de réforme ? Or, on sait d'avance que la substantialité d'un texte de droit a un caractère subjectif. Au-delà de cette difficulté, un autre souci et pas des moindres, serait l'impossibilité de dégager un consensus au sein des acteurs politiques dans les six (6) mois précédant la tenue du scrutin. Il est généralement de coutume en Afrique que les positions des acteurs politiques deviennent tranchées à la veille des élections

A l'observation, au regard des difficultés d'opérationnalisation objective et impartiale de cette disposition, l'on décèle l'intention à peine voilée du législateur communautaire qui vise à interdire, tout court, toute modification, même légère, de la loi électorale en période critique sinon en circonstance exceptionnelle pour tout Etat. Car, souvent, c'est en cette période que la majorité au pouvoir s'adonne à la violation des droits politiques et constitutionnels de certains citoyens ou groupes de citoyens. Le souci de l'Organisation est de garantir la crédibilité, l'inclusivité et la transparence des élections, l'indépendance des organes chargés de son organisation et l'instauration d'un climat de confiance entre les acteurs et protagonistes de la vie politique nationale. Pour atteindre ce but, l'Organisation exige de chaque Etat la réalisation d'un système d'état civil et la production de listes électorales fiables<sup>58</sup> inclusives gage selon elle d'une plénitude de l'exercice des droits civiques et politiques par tous les citoyens.

Après l'analyse du cadre théorique d'uniformisation des règles électorales, il est nécessaire que nos travaux s'intéressent à l'assistance électorale que la CEDEAO apporte à ses Etats membres aussi bien technique que logistique.

### **B- L'assistance et l'observation des élections, une activité de consolidation démocratique et de paix régionale.**

Au cœur de tout système démocratique se trouve la problématique de la sincérité, de la régularité et de l'intégrité des élections ; laquelle confère la « *légitimation aux institutions de gouvernance* »<sup>59</sup>. Malgré le splendide décor normatif et institutionnel que regorge la plupart des démocraties africaines, la stabilité électorale qu'on devrait en tirer demeure encore une arlésienne. La sincérité et la régularité des élections constituent, de nos jours, des enjeux dans tout processus électoral se voulant démocratique. Dans le monde et particulièrement dans les pays africains, la régularité, l'honnêteté, la fiabilité et la transparence des élections sont souvent mises à mal en

<sup>58</sup> *Ibid.*, section 2, article 4.

<sup>59</sup> HOUNKPE (M.) et FALL (I. M.), *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, Friedrich Ebert, Ecowas/CEDEAO, 2010, p. 4.

raison de plusieurs facteurs dont l'un, parmi les plus importants, est l'insuffisance des moyens d'organisation.

Pour pallier cet état de chose, les Etats sous-développés recourent souvent à l'assistance électorale des organisations internationales.

La CEDEAO, depuis les années 1990, se préoccupe des conflits dont l'un des moyens de règlement et d'éradication est le soutien aux processus électoraux dans ses Etats membres.

Ainsi, réunis à Dakar en décembre 2001 et cherchant à suivre la pratique onusienne, les Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays de la CEDEAO ont adopté un cadre juridique notamment le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance qui permet d'organiser les activités d'observation et d'assistance électorales. Ainsi, seule ou en partenariat avec d'autres organisations internationales intervenant dans l'assistance électorale<sup>60</sup>, pour garantir ou à tout le moins

---

<sup>60</sup>Plusieurs organismes internationaux interviennent dans le soutien au processus électoral tout comme la CEDEAO. Parmi eux, on peut citer : les Nations Unies à travers le Département des affaires économiques, le Centre des droits de l'homme, le PNUD et surtout la Division de l'assistance électorale. On a également la Fédération internationale des droits de l'homme, créée en 1992 à Paris et qui se compose de Liges, de Commissions ou d'Associations de défense des droits de l'homme ; La Commission internationale de juristes créée en 1952 à Genève, soutenue par un réseau de juges, professeurs de droit, de praticiens du droit et autres membres de la Communauté juridique et de leurs associations ; le Groupe d'Etude et de Recherches sur la démocratie et le développement économique et social (GERDDES -Afrique), créé en mai 1990, compte environ 2000 membres résidant dans plus de 20 pays africains. Ce groupe organise notamment des séminaires de formation à l'observation des élections en Afrique. Ainsi, plus de 1000 observateurs formés ont observé les élections présidentielles et législatives au Bénin, au Mali, en Ethiopie, au Cameroun et un référendum au Togo. Cf. BEIGBEDER (Y.), *Le contrôle international des élections*, Collection Axes-Savoir, Bruyant, LGDJ, 1994, pp. 157-162.

Il y a aussi l'UE qui intervient de façon remarquable dans le domaine de l'assistance électorale. Cf. Manuel de l'observation électorale de l'UE, 2<sup>éd.</sup> Commission européenne, 2008, [http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/EC\\_Methodological\\_Guide\\_on\\_Electoral\\_Assistance.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/EC_Methodological_Guide_on_Electoral_Assistance.pdf)

Il y a également l'OSCE : le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE observe les élections dans la zone OSCE et l'UE dans le reste du monde. C'est en ce sens que l'UE avec l'appui de l'OSCE, pour la première fois a inséré dans son Programme indicatif régional (PIR) destiné à l'Afrique de l'Ouest – et plus précisément dans celui couvrant la période 2008-2013 – la nécessité de soutenir les activités électorales de la CEDEAO, notamment l'assistance au vote et, surtout, son observation. En termes budgétaires, en effet, l'aide globale pour la période 2008-2013 prévoyait une enveloppe d'environ 600 millions d'euros à la faveur de la CEDEAO et de l'UEMOA. De cette somme, 119 millions d'euros (20 %) étaient alloués à une série d'initiatives dans le domaine de la « bonne gouvernance et de la stabilité régionale », parmi lesquelles figuraient, entre autres, l'assistance électorale et l'observation des élections. Cf. Commission européenne – Document de stratégie régionale et Programme indicatif régional pour l'Afrique de l'Ouest 2008-2013, p. 53-54 et 63.

Créée en 1889, l'Union interparlementaire réunit les représentants des Etats souverains et est le foyer de la concertation interparlementaire à l'échelle mondiale. Elle a détaché des missions d'assistance et d'observation électorales notamment en Afrique et en Asie. Cf. Résolution sur l'appui des parlements au processus d'indépendance de la Namibie, la tenue d'élections générales libres et l'établissement d'un nouveau gouvernement, reflétant la volonté populaire, adoptée par la 82<sup>e</sup> Conférence interparlementaire, sept. 1989. De plus, lors de sa session d'avril 1993 à New Delhi, le Conseil interparlementaire a par exemple noté avec satisfaction la coopération avec les Nations Unies, et réaffirmé que « l'IUP devrait toujours veiller à assurer sa présence lors d'élections et de référendums nationaux qui



contribuer à l'efficacité des processus électoraux, l'Organisation apporte son assistance à ses Etats membres dans l'élaboration des systèmes électoraux, l'organisation matérielle des élections, l'éducation civique des électeurs, l'acquisition de matériels, la formation des responsables chargés de l'organisation des élections,<sup>61</sup> l'enseignement de la culture civique et démocratique au niveau des citoyens et le soutien financier, etc. Les assistances électorales de la CEDEAO sont légion. La Guinée Bissau, la Côte d'Ivoire, etc. constituent des exemples de pays bénéficiaires<sup>62</sup>.

sont organisés, supervisés ou vérifiés par les Nations Unies ». Voir Rapport UIP sur la mission des observations des élections au Cambodge, 16 mai - 4 juin 1993, Genève 1993 ; Cf également NDOUMOU (F. D.), *Les missions d'observation des élections*, Collection Défense, Stratégie et Relations Internationales, L'Harmattan, 2012, pp. 108-109; Le Commonwealth créé en 1887 est depuis fort longtemps dans la pratique d'assistance et d'observation des élections depuis les processus d'autodétermination dans les territoires coloniaux. Le Commonwealth a été sollicité pour mettre à la disposition des pays les connaissances d'experts en la personne de constitutionnalistes, de rédacteurs de textes législatifs et de fonctionnaires électoraux qui seraient en mesure d'aider à la préparation des listes électorales et la définition des règles applicables précises. Aujourd'hui, le Commonwealth construit, progressivement, une culture politique à vocation uniforme de la démocratie à l'intérieur des Etats membres, de sorte que les pratiques politiques soient partout portées par les mêmes références et les mêmes valeurs à l'intérieur des Etats. C'est ce qui justifie par exemple un mode d'assistance fondé sur l'impératif de responsabilité et de cohérence constamment portée par la recherche de l'efficacité. Ainsi, analysant les méthodes de l'assistance et de l'observation électorale dans le Commonwealth, Luc Sindjoun et Stéphane Monney parlent de la triptyque cohérence, responsabilité et efficacité de l'assistance électorale dans les pays membres du Commonwealth. Cf. SINDJOUN (L.) et MONNEY MOUANDJO (S.), « Le Commonwealth », dans la Partie IV intitulé « Pratique des organisations internationales intergouvernementales », in *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, pp. 685-705 ; voir également NDOUMOU (F. D.), *Les missions d'observation des élections*, Collection Défense, Stratégie et Relations Internationales, L'Harmattan, 2012, pp. 110-111 ; Voir aussi REDONNET (J-C.), *Commonwealth, Politiques, coopération et développement anglophone*, Paris, PUF, 1998; l'assistance électorale de la Francophonie s'est particulièrement concentrée sur le renforcement des Institutions et des acteurs électoraux. Sur les institutions, il se traduit par un corps commun de dotations en matériels documentaires et informatiques, la promotion des échanges d'expérience avec des structures similaires d'autres pays francophones, en amont des consultations programmées faisant ressortir les pratiques et les précautions utiles, l'aide à la formation et à la sensibilisation sur les missions et les compétences de ces Institutions. De plus, par des appuis spécifiques aux Cours constitutionnelles, appui à la publication et à la création de sites internet ainsi qu'au déploiement de délégués dépêchés par elle sur le terrain au moment des scrutin, CENI et CENA, mise à disposition de l'expertise, organes de régulation de la communication, formation, élaboration d'un code de conduite des médias en période d'élections. Sur les acteurs, il s'agit de missions d'éducation et de formation en direction des différents publics (journalistes, associations de femmes juristes, ONG locales et agents électoraux, etc. Cf. DESOUCHES (C.), « Francophonie et accompagnement des processus électoraux en Afrique. Construction et consolidation du dispositif », in *Mélanges en l'honneur de AHANHANZO-GLELE (M.)*, pp. 411-440.

<sup>61</sup> DIOMPY (A. H.), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique. Réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, op.cit., p. 654.

<sup>62</sup> Pour l'élection présidentielle du 24 novembre 2019, la CEDEAO a déployé des experts techniques et apporté un appui financier de 1,5 million de dollars américains à la Guinée Bissau. [file:///C:/Users/ORIGINAL/Desktop/CEDEAO%20d%C3%A9ploie%20des%20observateurs%20en%20C%C3%B4te d'Ivoire](file:///C:/Users/ORIGINAL/Desktop/CEDEAO%20d%C3%A9ploie%20des%20observateurs%20en%20vue%20de%20l'E2%80%99%C3%A9lection%20pr%C3%A9sidentielle%20en%20Guin%C3%A9-Bissau%20_%20Communaut%C3%A9%20Economique%20des%20Etats%20de%20l'E2%80%99Afrique%20de%20l'E2%80%99Ouest(CEDEAO).html). Ce fut également le cas de la Côte d'Ivoire dans le cadre de l'assistance électorale avec le déploiement d'experts techniques pour l'élection présidentielle du 31 octobre 2020. <file:///C:/Users/ORIGINAL/Desktop/CEDEAO%20d%C3%A9ploie%20des%20observateurs%20en%20C%C3%B4te d'Ivoire>



A l'analyse, le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance octroie une sorte de mandat à la CEDEAO ; mandat dans lequel il lui est assigné la tâche d'encadrer les processus électoraux voire de relever si possible la quasi-totalité des défis auxquels les Etats se trouveraient exposés en matière électorale<sup>63</sup>. C'est ce qu'on pourrait comprendre de la lecture de l'article 12 de ce Protocole aux termes duquel : « *A la demande de tout Etat membre, la CEDEAO peut apporter aide et assistance à l'organisation et au déroulement de toute élection. Cette aide ou assistance peut s'effectuer sous n'importe quelle forme utile. De même, la CEDEAO peut envoyer dans le pays concerné une mission de supervision ou d'observation des élections* »<sup>64</sup>. Selon les dispositions de cet article, la CEDEAO peut soutenir la préparation, l'organisation ainsi que la supervision des élections dans tout pays membre demandeur de son assistance. Et c'est sur la base de ces dispositions que l'Organisation ouest-africaine a déjà appuyé, à travers son Unité d'Assistance Electorale (UAE) au sein du Département des affaires politiques, plusieurs de ses membres dans la mise en œuvre de leurs processus électoraux<sup>65</sup>. Les implications de la CEDEAO dans les processus électoraux ne se sont pas seulement limitées à l'assistance durant la période des élections. Très souvent, l'Organisation initie des formations de renforcement des capacités des structures en charge de l'organisation des élections et des différentes missions qu'elle déploie lors des élections. Dans ce registre, il faut mettre à son actif la mise en place du réseau des autorités électorales de l'Afrique de l'Ouest, l'élaboration d'un manuel d'observation des élections, la tenue d'un atelier d'évaluation des instruments produits et/ou utilisés lors du déploiement de ses missions

te%20d%E2%80%99Ivoire,%20en%20pr%C3%A9lude%20%C3%A0%20l%E2%80%99C3%A9lection%20pr%C3%A9sidentielle%20dans%20ce%20pays%20\_%20Communaut%C3%A9%20Economique%20des%20Etats%20e%20l%E2%80%99Afrique%20de%20l%E2%80%99Ouest(CEDEAO).html

<sup>63</sup> HOUNKPE (M.) et FALL (I. M.), *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée, op.cit.*, p. 231.

<sup>64</sup> Cf. la Section III intitulé « De l'observation des élections et de l'assistance de la CEDEAO », article 12 dudit Protocole.

<sup>65</sup> La CEDEAO est intervenue dans beaucoup de pays notamment : la Guinée, le Sénégal, le Bénin, le Mali, la Sierra Leone, le Togo, la Côte d'Ivoire, le Nigéria, la Gambie, le Ghana, la Guinée Bissau, etc. En Guinée, dans le cadre des élections présidentielles d'octobre 2015, son appui au processus électoral a consisté à la mise en place de moyens suivants : le déploiement d'une mission d'information et de solidarité de haut niveau en juillet 2015, le déploiement d'une mission d'expertise du fichier électoral du 21 septembre au 20 octobre 2015, le déploiement d'une mission d'observation électorale de long terme comprenant 12 observateurs déployés dans les quatre (4) régions de la Guinée, du 21 septembre au 20 octobre 2015, et la mise en place d'une salle de situation à Conakry pour servir de centre de coordination et de mécanisme d'alerte et de réponses rapides afin d'assurer un suivi efficace du processus électoral, l'appui technique et financier au processus électoral, le déploiement d'une mission d'observation à court terme du 7 au 13 octobre 2015 composée de 67 membres. La CEDEAO pour l'élection présidentielle ivoirienne du 25 octobre 2015 a également apporté pratiquement la même assistance technique que celle qu'elle a déployée en Guinée et ce sous la direction du Président de sa Commission. Cf. Goree Institute, *Elections, paix et sécurité en Afrique de l'Ouest*, Sénégal, 2010, pp. 68 et s.

d'observation et l'organisation d'un séminaire sur le coût des élections dans la sous-région<sup>66</sup>. Son appui à la Guinée pour l'élection présidentielle de 2015 est également digne d'intérêt dans le cadre de notre réflexion. En effet, la CEDEAO, à travers une variété de moyens - politiques, diplomatiques, techniques et financiers - a fortement soutenu le processus électoral guinéen.<sup>67</sup> Elle a de ce fait œuvré à l'apaisement de la tension en initiant un cadre de dialogue politique inter-guinéen qui a épargné le pays d'un éventuel conflit.<sup>68</sup>

Quoiqu'appréciable son système d'assistance électorale, les formes d'appui institutionnel, technique et matériel de la CEDEAO à ses membres méritent d'être améliorées. Il est à déplorer que la pratique de l'assistance électorale de la CEDEAO se limite généralement au « *monitoring* », c'est-à-dire, le suivi et le rapport en raison de l'insuffisance des moyens et des disparités des systèmes d'administration des élections et de leurs attributions dans les pays de la sous-région.

Pour y remédier et contribuer à sortir les élections en Afrique de l'élan ambigu qui les porte depuis 1990,<sup>69</sup> il faut instaurer un cadre d'échange véritablement opérationnel entre les acteurs électoraux de tous les pays membres. Ce creuset pourrait rendre possibles les apprentissages et la coopération entre les uns et les autres. En outre, la CEDEAO doit intensifier les actions et efforts en direction des acteurs institutionnels et non-institutionnels par la fourniture de matériels informatiques, roulants et même financiers<sup>70</sup>. En ce faisant, l'Organisation ouvrira une véritable perspective de démocratie et de paix pour la sous-région dès lors que les Etats se sentiront plus dépendants d'elle quant à l'organisations de leurs processus électoraux.

Quant à l'observation des élections, vu son utilité dans la démocratie pluraliste et dans bon nombre de processus électoraux<sup>71</sup>, un tissu normatif et opératoire graduel de la Communauté

<sup>66</sup>Cf. Goree Institute, *Elections, paix et sécurité en Afrique de l'Ouest*, Sénégal, 2010, pp. 68 et s.

<sup>67</sup> <http://www.ecowas.int/ecowas-declaration-on-the-guinean-presidential-election/?lang=fr>

<sup>68</sup>*Idem.*,

<sup>69</sup> KOKOROKO (D. K.), « Les élections disputées : réussites et échecs », in *Pouvoirs*, 2009/2 (n° 129), pp. 115-125.

<sup>70</sup> Il s'agit des acteurs et des moyens comme : les Commissions électorales nationales indépendantes ou autonomes (CENI/CENA) avec par exemple la fourniture de matériels informatiques et roulants, les organes des ministères en charge des questions électorales (les ministères de l'intérieur, de la décentralisation, des affaires étrangères), les Cours ou Conseils constitutionnels (Contribution financière à la publication de brochures sur le rôle et les compétences de la Haute juridiction en matière électorale). Mieux encore à côté de ces appuis aux acteurs dits institutionnels, le soutien de la CEDEAO doit également être orienté vers les acteurs non-institutionnels regroupés au niveau des partis politiques (par une formation de leurs leaders), de la société civile (qui a un rôle crucial dans l'amélioration de la qualité du processus électoral), des médias (sensibilisation au cadre légal électoral) et, *in fine*, vers le citoyen ordinaire. Cf DIOMPY (A. H.), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique. Réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, op.cit., pp. 670-671.

<sup>71</sup> L'utilité de l'observation des élections dans une démocratie est démontrée par certaines doctrines. Lire : AHANHANZO-GLELE (M.), « Organisation de l'observation internationale des élections (désignation des observateurs, accréditation, garanties minima, etc.) », in *Libertés des élections et observation internationale des*

l'encadre, reflet et implémentation communautaire de la standardisation normative et institutionnelle de l'observation internationale des élections. Les élections étant elles-mêmes une matière déjà réglementée par le droit national et international, la mission d'observation électorale (MOE), quel que soit l'organisme initiateur, intervient pour vérifier leur conformité à ce droit.

Dans le cadre sous-régional, à la demande de l'Etat<sup>72</sup>, le processus d'observation électorale démarre par l'envoi d'une mission d'information<sup>73</sup> par le Président de la Commission. En ce faisant, l'Organisation entend s'assurer de l'état de préparation des élections. Car, on ne peut pas envoyer des observateurs dans un pays sans au préalable s'enquérir du niveau de cette préparation. Cette mission d'information est suivie d'une autre, la mission exploratoire. Elle s'intéresse à la connaissance de la législation (loi et codes électoraux) nationale ; car il est indispensable de s'assurer qu'elle offre un minimum de garantie d'un scrutin libre, intègre et régulier. Selon les règles communautaires d'observation des élections, la mission exploratoire procède à la collecte de tous les textes devant régir les élections concernées ; à la collecte de toutes les informations et tous éléments caractérisant le cadre et les conditions dans lesquels devront se dérouler les élections ; à la réunion de toutes les informations utiles relatives aux candidats ou aux partis politiques en compétition ; à la rencontre de tous les candidats, les responsables des partis politiques et autorités gouvernementales et autres responsables compétents, à l'évaluation de l'état des préparatifs et à la réception des éléments utiles à une exacte appréciation de la situation<sup>74</sup>. A

---

*élections*, Université de la Laguna, Bruylant, Bruxelles, 1995, pp. 215-227. Voir aussi VARGAS (M. G.), « L'observation électorale, instrument de consolidation de la démocratie en droit international », in *Liberté des élections et observation internationale des élections*, Université de la Laguna, Bruylant, Bruxelles, 1995, pp. 133-146. Lire aussi DIOMPY (A. H.), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique. Réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, op.cit., pp. 685-691. Voir aussi Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), Renforcer la démocratie : une stratégie destinée à améliorer l'intégrité des élections dans le monde, Rapport de la Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité, Stockholm, 2012, p. 59.

<sup>72</sup> L'invitation de l'Etat est une condition sine qua non ou du moins une question préjudicielle dans l'observation électorale. Les élections relevant exclusivement de la souveraineté de l'Etat, son observation ne s'opérationnalise qu'avec l'accord et l'invitation expresse de ce dernier. Peu importe l'organe ou les organes internes chargés conjointement ou non de produire cette demande ou invitation. Au sujet de cette invitation de l'Etat, voici ce que prévoit les dispositions de l'article 19 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007 : «1. L'Etat partie informe la Commission des élections prévues et l'invite à lui envoyer une mission d'observation des élections. 2. L'Etat partie garantit la sécurité de la mission, le libre accès à l'information, la non-ingérence dans ses activités, la libre circulation ainsi que sa pleine coopération à la mission d'observation des élections ».

<sup>73</sup>Cf. la Section III intitulé « De l'observation des élections et de l'assistance de la CEDEAO », article 13, alinéa 1 du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance.

<sup>74</sup>Cf. la Section III intitulé « De l'observation des élections et de l'assistance de la CEDEAO », article 13, alinéa 2 du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance ; Voir aussi DIOMPY (A.H.), *Le paradoxe de*

la suite de la mission exploratoire intervient la mission d'observation ou de supervision proprement dite des élections<sup>75</sup>.

Tout ce qui précède témoigne de l'importance des élections dans la consolidation de l'ordre démocratique dans chaque Etat. Certes, les élections ne sauraient à elles seules constituer l'unique gage de la démocratie ; puisqu'elles n'ont pas toujours répondu aux attentes démocratiques des citoyens.<sup>76</sup> Mais sans elles, il est impossible de mettre en place un gouvernement participatif et représentatif<sup>77</sup>. Le processus électoral y est donc perçu comme une plus-value et un véritable instrument de transformation démocratique.

Dans le cadre de la réglementation de l'observation électorale, il est remarquable de noter le souci d'indépendance, d'autonomie et d'impartialité qui a préoccupé la CEDEAO. En témoigne la composition de ses missions d'observation.<sup>78</sup> En effet, l'observateur électoral dans le cadre de l'Institution sous-régionale est un témoin et non un acteur. Une bonne observation électorale se caractérise par son impartialité dans ses évaluations. L'Organisation sous-régionale en a fait son leitmotiv du fait que ses missions de supervision ou d'observation sont constituées de personnalités indépendantes et de nationalité autre que celle de l'Etat dans lequel se déroulent les élections<sup>79</sup>.

*l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique. Réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO, op.cit., pp. 672-673.*

<sup>75</sup> Dans le cadre de l'élection présidentielle en Guinée-Bissau en novembre 2019, la CEDEAO a envoyé soixante-dix (70) observateurs électoraux. file:///C:/Users/ORIGINAL/Desktop/CEDEAO%20d%C3%A9ploie%20des%20observateurs%20en%20vue%20de%20l'E2%80%99C3%A9lection%20pr%C3%A9sidentielle%20en%20Guin%C3%A9-Bissau%20\_%20Communaut%C3%A9%20Economique%20des%20Etats%20de%20l'E2%80%99Afrique%20de%20l'E2%80%99Ouest(CEDEAO).html. La Côte d'Ivoire en a reçu également dans le cadre de son élection présidentielle d'octobre 2020. Quatre-vingt-dix (90) observateurs y ont été déployés dont dix (10) observateurs à long terme et quatre-vingt (80) observateurs à court terme. file:///C:/Users/ORIGINAL/Desktop/CEDEAO%20d%C3%A9ploie%20des%20observateurs%20en%20C%C3%B4te%20d'Ivoire,%20en%20pr%C3%A9lude%20%C3%A0%20l'E2%80%99C3%A9lection%20pr%C3%A9sidentielle%20dans%20ce%20pays%20\_%20Communaut%C3%A9%20Economique%20des%20Etats%20de%20l'E2%80%99Afrique%20de%20l'E2%80%99Ouest(CEDEAO).htm

<sup>76</sup> KOKOROKO (D. K.), « Les élections disputées : réussites et échecs », *loc.cit.*, pp. 115-125.

<sup>77</sup> MENCHON LOPEZ (L.), *Manuel pratique d'observation électorale, op.cit.*, pp. 17-18.

<sup>78</sup> Les observateurs ne viennent pas de l'Etat où se déroule l'élection, ni de la Cour de justice de la CEDEAO. Tel est le cas par exemple en 2016 lors de l'élection présidentielle du Cap Vert. file:///C:/Users/ORIGINAL/Desktop/CEDEAO%2050%20observateurs%20de%20la%20CEDEAO%20pour%20observer%20l'E2%80%99C3%A9lection%20pr%C3%A9sidentielle%20du%202%20octobre%202016%20au%20Cabo%20verde%20\_%20Communaut%C3%A9%20Economique%20des%20Etats%20de%20l'E2%80%99Africqu%20de%20l'E2%80%99Ouest(CEDEAO).html

<sup>79</sup> Cf. la Section III intitulé « De l'observation des élections et de l'assistance de la CEDEAO », article 14, alinéa 1 du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance.

Pour autant, il importe de revoir sa mise en œuvre afin qu'elle rassure les électeurs, les citoyens et les acteurs politiques. Car, de plus en plus, un sentiment de méfiance et de trahison prévaut au sein de l'opinion et d'une certaine doctrine qui, à tort ou à raison, s'interrogent sur le rôle, la portée, l'intérêt et les objectifs réels de l'observation internationale des élections. En conséquence, on pourrait reprocher à l'observation électorale, outre ses limites fonctionnelles et organisationnelles,<sup>80</sup> son incapacité récurrente à couvrir les élections sur l'ensemble du territoire national<sup>81</sup>. De même, on s'interrogerait sur son incapacité à compliquer la réélection des dirigeants autoritaires en exercice.

En définitive, malgré des limites évidentes dans leur déploiement, l'assistance électorale tout comme l'observation internationale des élections sont deux instruments stratégiques que la CEDEAO privilégie pour accroître les progrès de la démocratie dans son espace. Il y a intérêt pour l'Organisation de les expérimenter davantage pour aider ses pays membres à enrayer les crises politiques liées au processus électoral.

Le constitutionnalisme régional étant réalisé autour des principes, droits et référents de la démocratie, les Etats ont poursuivi leur audace en revêtant celui-ci d'un mécanisme de contrôle et de garantie des droits aux citoyens.

### **Conclusion**

A l'issue de la réflexion, il dénote que l'Organisation sous-régionale participe pleinement au mouvement universel de démocratisation et de bonne gouvernance des Etats. En témoignent les nombreuses imprégnations régionalistes que révèlent les constitutions nationales. En contrepartie de ces adhésions nationales aux instruments communautaires de gouvernance, l'assistance communautaire aux processus électoraux sous ses diverses formes consolide la volonté des décideurs nationaux d'accorder plus de crédits aux activités de l'Organisation.

De nos jours, le développement, la paix et la sécurité à travers la démocratie et la bonne gouvernance demeurent une constante dans l'agenda communautaire. Avec l'adoption du protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, la Communauté donne la preuve de son engagement à servir de levier à l'intégration africaine.

---

<sup>80</sup>DIOMPY (A. H.), *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique. Réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, op.cit., pp. 693-694.

<sup>81</sup> Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), *Renforcer la démocratie : une stratégie destinée à améliorer l'intégrité des élections dans le monde*, op.cit., p. 59.



**Le déficit budgétaire dans les États de la CEMAC***The budget deficit in the CEMAC States*

Par :

**NGAFFO Nadine**

Page | 465

Chargée de cours/Maitre-assistant

Université de Dschang

**Résumé :**

*Les finances publiques ont été bâties sur des principes fondamentaux qui ont pendant longtemps assuré la pérennité de l'État. Parmi ceux-ci figure le principe de l'équilibre budgétaire qui, sans disparaître, a cédé progressivement la place au déficit budgétaire. Il a donc été question d'apprécier le traitement qui est réservé au déficit budgétaire dans les États de la CEMAC. Il en ressort qu'il fait l'objet d'un traitement ambivalent. Il en est ainsi dans la mesure où si le déficit est de plus en plus promu par les législations communautaires et nationales, il n'en demeure pas moins vrai qu'il est également combattu par un ensemble de mesures externes et internes. Bien plus, il est fortement encadré afin d'éviter qu'il ne devienne excessif.*

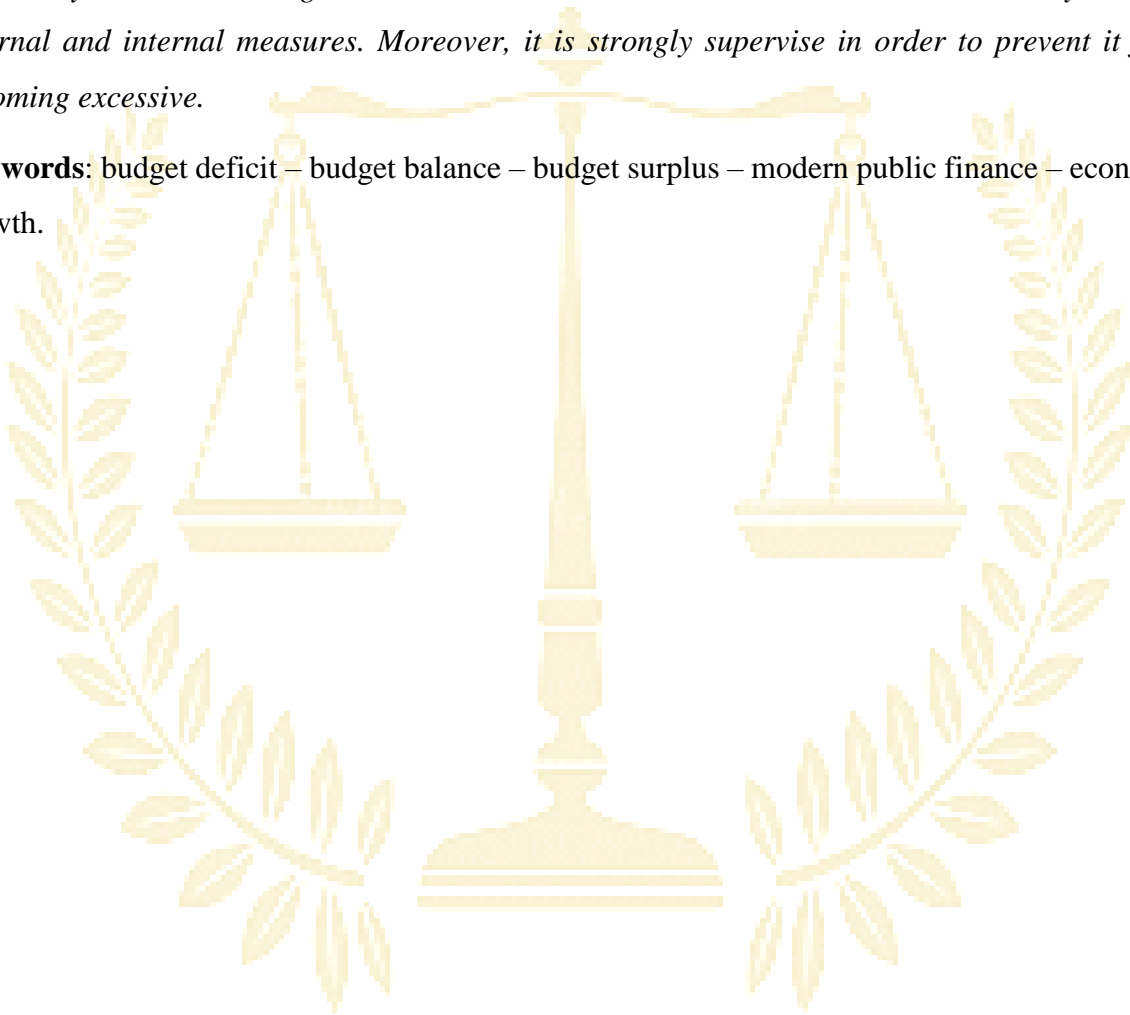
**Mots-clés :** déficit budgétaire – équilibre budgétaire – excédent budgétaire – finances publiques modernes – croissance économique.



**Abstract:**

*Public finances have been built on fundamental principles that have long ensured the sustainability of the state. Among these is the principle of a balanced budget which, without disappearing, has gradually given way to a budget deficit. It was therefore a question of assessing the treatment reserved for the budget deficit in the CEMAC States. It appears that he is the subject of an ambivalent treatment. This is so insofar as if the deficit is increasingly promoted by community and national legislation, it is nonetheless true that it is also combated by a set of external and internal measures. Moreover, it is strongly supervise in order to prevent it from becoming excessive.*

**Keywords:** budget deficit – budget balance – budget surplus – modern public finance – economic growth.



## Introduction

« Autant que l'on se souvienne, à l'image du veau d'or, les financiers modernes ont dressé un hôtel en l'honneur du budget »<sup>1</sup>. En d'autres termes, le budget représente pour les financiers des temps modernes, un outil indispensable et « sacré » au sein de l'État. Seulement, une telle affirmation ne devrait pas faire oublier que le budget a deux variantes relativement à la situation économique interne et internationale. De ce point de vue, il peut être équilibré ou déficitaire. En général, la place réservée au déficit budgétaire dans les finances classiques est hautement résiduelle et d'ailleurs cela est justifiable par son caractère négatif<sup>2</sup>. En effet, en tant que pratique prohibée, le déficit budgétaire a été pendant longtemps rejeté par les États<sup>3</sup>. Tout en admettant que l'histoire des dépenses publiques en particulier, soit teintée d'une constante et importante progression<sup>4</sup>, l'on ne saurait méconnaître que les finances publiques épousent les contingences liées à la situation globale du monde<sup>5</sup>. Par le fait de ses analyses, Maurice Duverger relève une dissemblance de base entre les finances classiques et les finances modernes.

En réalité, pendant que les premières considèrent les problèmes financiers isolément, les secondes quant à elles placent ces mêmes problèmes au centre de la vie économique et sociale<sup>6</sup>. Cette présentation a l'avantage de schématiser tant bien que mal, les anicroches qu'ont connu et que continuent de connaître les finances publiques africaines. C'est sur ce constat que l'on peut établir une opération : en considérant les grands principes classiques qui régissent les finances publiques dès l'origine, il apparaît que certains d'entre eux ont dû subir des acclimations<sup>7</sup>. Une telle affirmation est vérifiable tel que l'atteste le cas très sensible de l'équilibre budgétaire<sup>8</sup> qui, au fil du temps, a rétréci tel une peau de chagrin.

<sup>1</sup> LEKENE DONFACK (Charles Etienne), *Finances publiques camerounaises*, éd Berger-Levrault, Paris, 1987, p. 34.

<sup>2</sup> Le danger principal du déficit budgétaire réside dans l'inflation qu'il entraîne. Lire à ce propos DUVERGER (Maurice), *Finances Publiques*, 7<sup>e</sup> édition mise à jour, Thémis, PUF, Paris, 1971, p. 229.

<sup>3</sup> MINEA (Alexandru) et VILLIEU (Patrick), « Investissement public et effets non linéaires des déficits Budgétaires », *Recherches économiques de Louvain* 2009/3, Volume 75, p. 281-311.

<sup>4</sup> DAMAREY (Stéphanie), *L'essentiel des finances publiques*, 8<sup>e</sup> éd, Lextenso, Paris, 2020, p. 17.

<sup>5</sup> ROYER (Jean-Pierre), « Le problème des dettes à la fin de la République romaine », *Revue historique de droit français et étranger*, vol. 45, 1967, p. 191.

<sup>6</sup> DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, op.cit., p. 235.

<sup>7</sup> ROSTOW (Walter), *Les étapes de la croissance économique*, éd Le Seuil, Paris, 1962, p. 115.

<sup>8</sup> La définition spécifique que Chan Nguen attribue à l'équilibre budgétaire consiste à la considérer comme « une situation d'un budget dans lequel les dépenses inscrites sont égales aux recettes inscrites ». Lire TAM NGUEN CHANH, *Lexique budgétaire et fiscal du Sénégal*, CREDILA 1982, p. 51.

Les financiers modernes, au lieu de s'attacher à l'équilibre comptable qui prévalait entre les recettes et les dépenses, se sont plutôt orientés vers l'équilibre général de l'économie nationale<sup>9</sup>. Il faut dire que, ces détails de l'évolution des finances publiques françaises ne sont pas foncièrement distincts de l'évolution des finances publiques en Afrique, particulièrement dans l'espace CEMAC<sup>10</sup>.

Dans l'espace CEMAC, l'on peut noter que plusieurs paramètres de circonstance ont poussé les États à opter pour une balance égalitaire de leur budget. Par sa transposition dans le cadre étatique, elle engendrera le principe de l'équilibre budgétaire<sup>11</sup>. La généralisation de l'équilibre budgétaire dans la zone CEMAC<sup>12</sup> n'empêchera pas la rupture qui interviendra quelques années plus tard avec une tendance à la consécration du déficit budgétaire. Largement observé dans les textes nationaux, le déficit budgétaire est justifiable à plus d'un titre. Dans ce sens, l'on peut avancer l'argument économique relativement à la crise financière qui secoue l'Afrique<sup>13</sup>. En tant que donnée factuelle non prévue dans les lois financières de l'État, le déficit s'impose dès lors comme une évidence<sup>14</sup>. Sans oublier la volonté interventionniste de l'État, mais évidence aussi l'apparition des nouvelles menaces de divers ordres<sup>15</sup> auxquelles l'État est tenu d'apporter des solutions pérennes<sup>16</sup>.

Au sens matériel, il faut dire que, l'essor vertigineux des interventions publiques nonobstant la tendance générale à la libéralisation, a entraîné un amoncellement de déficits qui dans le cadre de la construction des économies de la CEMAC, constitue un risque dans la gestion

<sup>9</sup> DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, op.cit., p. 236.

<sup>10</sup> MOUGANI (Gabriel-Victorien), MOULEMVO (André), « Evaluation économétrique de la soutenabilité de la dette extérieure des pays de la CEMAC », disponible sur <http://www.univ-orleans.fr/leo/activitescientifique/dr200417mougani.pdf>, consulté le 29 janvier 2023.

<sup>11</sup> Principe qui postule une égalité entre les ressources et les dépenses de l'État

<sup>12</sup> NDIAYE, (Mohamed Ben Omar), « Respect des critères de convergence versus harmonisation des critères de convergence : étude comparative des performances des indicateurs de convergence économique dans la zone Franc en Afrique (UEMOA et CEMAC) », 2007, *Revue africaine de l'Intégration* Volume 1, n° 2, pp. 1-42.

<sup>13</sup> La mondialisation apparaît comme une contrainte externe. Puis, en second lieu que les déficits publics et l'endettement constituent les contraintes internes.

<sup>14</sup> Voir, DERUEL (François), *Budget et pouvoir financier*, 10<sup>ème</sup> édition, p. 133.

<sup>15</sup> Au vrai, ces menaces peuvent être militaires, politiques, économiques, naturelles, etc., toujours est-il qu'elles appellent une réaction prompte de l'État, qui devra puiser dans ses ressources pour y faire face.

<sup>16</sup> COLLY (François), « Le régime juridique des emprunts publics : (emprunts du Trésor et instruments divers) », in Robert HERTZOG (Dir.), *La dette publique en France*, Paris, Economica, 1990. Cité par BONNEVILLE (François), *Le système de la dette publique. Pour une approche organique d'un phénomène social*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2017, p. 533.

des finances publiques modernes<sup>17</sup>. De fait, on notera que le déficit budgétaire ne représente pas fondamentalement un frein au développement d'un État<sup>18</sup>. Ainsi, soucieux de permettre une meilleure appréhension du déficit budgétaire dans la CEMAC, il nous semble judicieux d'aborder l'étape de clarification notionnelle.

Quel est le sens que l'on peut accorder au terme « déficit budgétaire » et quelles en sont les implications ? De manière littérale, l'expression évolution désigne avant tout un solde déficitaire du budget de l'État. Dans le cadre de la présente analyse, on abordera le déficit budgétaire dans l'espace CEMAC, avec en toile de fond, la constatation du sort à lui réservé par les États de ladite zone.

Il est important de décomposer le mot. Ce qui permettra d'obtenir la notion de déficit d'une part et celle de déficit budgétaire d'autre part. Cela dit, le déficit apparaît dans le langage courant comme « *ce qui manque ou encore ce qui est insuffisant* »<sup>19</sup>. Le déficit caractérise une situation de carence, il exprime l'absence d'une chose qui au final, emporte des conséquences sur une autre. Au final, on parle de déficit lorsque dans des rapports de force, une donnée lambda est insuffisante pour combler les lacunes d'une donnée bêta. De ce point de vue, le terme déficit accolé à l'adjectif budgétaire, exprime les manquements qui caractérisent le budget. Le déficit budgétaire doit être analysé comme la carence en matière d'équilibre entre les recettes et les dépenses de l'État. Ou encore comme l'« *excédent des dépenses définitives sur l'ensemble des recettes budgétaires* »<sup>20</sup>. Issu de la doctrine du « *déficit systématique* » de Sir William Beveridge<sup>21</sup>, le déficit budgétaire est avant tout hérité des théories de l'économiste Lord Keynes. Pour rappel, John Maynard Keynes

<sup>17</sup> EVINA OBAM (Richard), *L'intégration du pilotage des performances en finances publiques camerounaises*, Mémoire de master en administration publique, ENA, 2015, p. 5.

<sup>18</sup> À ce sujet, il ressort qu'en 2007, la situation des finances publiques du Cameroun est restée assez confortable, poursuivant les bonnes tendances enregistrées au cours des cinq années précédentes. On a observé avec l'accroissement des recettes, la maîtrise des dépenses dans le cadre de l'initiative PPTE. À la fin des années 2007, les recettes représentaient 19,1% du PIB alors que les dépenses étaient de 15,6%. Lire TCHEKOUMI, (Louis Bernard), « Le rôle de l'État aujourd'hui au Cameroun : que pouvons-nous attendre ? », *op.cit.*, p. 6.

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, 11<sup>e</sup> éd mise à jour, PUF, Paris, 2016, p. 312.

<sup>21</sup> Ce que l'on sait, c'est que William BEVERIDGE est un fils de la bonne société anglaise qui naît en 1879 au Bengale en Inde ou travaillait son père. Il travaille dans une institution caritative (Tynbee Hall), où il est mis en contact avec la misère que vivaient les gens au quotidien. C'est de là que lui vient l'idée de la sécurité sociale dont les travaux permettront au premier ministre LLOYD George, de voter le National Insurance Act de 1911. Pour William Beveridge, la sécurité sociale et le plein emploi doivent aller de pair, ainsi « *l'État providence n'aurait de sens que dans le cadre d'une croissance forte, soutenue par la dépense publique* ». Pour plus d'explications, aller sur William BEVERIDGE, (1879-1963) : l'inventeur de la sécurité sociale, <https://www.capital.fr/economie-politique/william-beveridge-1879-1963-l-inventeur-de-la-scurite-sociale-740549>.

est le tout premier économiste à avoir justifié dans les années 1936, le besoin d'une politique budgétaire expansionniste face à une situation de dépression de la demande privée<sup>22</sup>. À la réalité, il se situe dans un contexte cryogène, mêlé à l'inflation des prix des denrées de première nécessité sur le marché, ce qui explique pourquoi, la doctrine classique de l'équilibre budgétaire se heurtait à des difficultés : le déficit qui était exceptionnel au départ<sup>23</sup>, s'imposait de plus en plus. Logiquement, on ne saurait minorer l'impact des deux grands conflits mondiaux ainsi que les reconstructions qu'ils ont engendré, qui ont eu pour effet, le bouleversement des budgets et rendu impossible l'équilibre sur de longues années<sup>24</sup>.

Dans la zone CEMAC, le déficit budgétaire s'apparente à « *l'insuffisance des recettes fiscales prévues à couvrir le volume des dépenses publiques estimées* »<sup>25</sup>. À la lumière des théories classiques, deux négations étaient fondamentalement instaurées : pas de déficit, pas d'excédent, les deux situations étant représentatives du déséquilibre budgétaire, qui en lui-même était proscrit. Rappelons qu'à l'opposé du déficit budgétaire, l'excédent budgétaire est la situation dans laquelle, les dépenses réalisées, il apparaît un supplément de ressources non consommées<sup>26</sup>. Si l'excédent a la particularité d'être moins dangereux<sup>27</sup> que le déficit, il n'en demeure pas moins qu'il était interdit au même titre.

En réalité, le déficit budgétaire n'a jamais été considéré comme le principe qui guide la gestion des finances publiques en Afrique et dans la CEMAC en particulier. Pour cause, les finances publiques de l'État ont presque toujours été conçues sur une base égalitaire à savoir, la présentation d'une loi de finances qui réalise un équilibre plus ou moins certain entre les ressources de l'État et ses charges<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, op.cit., p. 231.

<sup>23</sup> C'est-à-dire que les situations déficitaires apparaissaient rarement dans les finances publiques.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> LEKENE DONFACK (Charles Etienne), *Finances publiques camerounaises*, op.cit., p.76.

<sup>26</sup> Dictionnaire *Le petit Larousse illustré*, édition Larousse, 2010, 1874 p.

<sup>27</sup> Les excédents sont souvent considérés comme l'objectif à atteindre par les États. Toutefois, ils ne doivent pas être trop grands. De toute évidence, l'apparition d'un excédent permet de constater que l'État a levé plus d'impôts que les charges prévues. La pression fiscale est donc inutilement étouffante pour les contribuables. Or ces impôts, issus des privés, pouvaient leur permettre de développer l'investissement et la création d'entreprises.

<sup>28</sup> Loi n°016/PT/2022 de finances pour l'exercice 2023 au Tchad ; loi n°51-2021 du 31 décembre 2021 portant loi de finances pour l'année 2022 en République du Congo ; Loi n°018/2021 du 11 août 2021 portant modification de certaines dispositions de la loi n°044/2020 du 11 janvier 2021 déterminant les ressources et les charges de l'État pour l'année 2021 en République gabonaise et la loi n°21-15 arrêtant le budget de l'État pour l'année 2022 en république Centrafricaine.

Cette étape correspond d'ailleurs en France, à l'époque libérale<sup>29</sup> qui consacrait l'âge d'or du principe de l'équilibre budgétaire<sup>30</sup>. En d'autres termes, la pratique des finances publiques mettait en avant la neutralité de l'État qui se limitait à présenter des finances publiques parfaitement équilibrées<sup>31</sup>. Le déficit budgétaire étant prohibé, cette époque dite libérale permit un envol économique de la France, sur la base des nombreux efforts fournis par les gouvernants afin de maintenir l'équilibre sur les finances publiques. On ne parlera de déficit budgétaire, du moins le déficit s'imposera à partir de la fin de la Première Guerre mondiale, période marquant la rupture entre l'État observateur et le nouvel État interventionniste<sup>32</sup>. Au sortir du second conflit mondial, les États européens se lancent résolument dans la reconstruction. Pour ce faire, ils s'inscrivent dans le dispositif budgétaire établi par le Traité de Maastricht<sup>33</sup> en 1992. Ainsi, chaque État consent à limiter son déficit<sup>34</sup> à hauteur de 3% de son produit intérieur brut et à contenir son endettement public à hauteur maximum de 60% de son produit intérieur brut<sup>35</sup>. La discipline budgétaire étant ainsi établie, l'observation de l'évolution du déficit peut être faite.

Cela dit, mener une analyse sur le déficit budgétaire dans la CEMAC, permet de relever le sort que les États membres de la zone CEMAC<sup>36</sup> ont réservé à la pratique même du déficit budgétaire. Dans un climat marqué par la pauvreté héritée de la mal gouvernance, on s'interroge sur l'apport du déficit budgétaire dans le sens de la relance des économies. La plupart des recherches sur le déficit budgétaire penchent pour un mécanisme de perversion du budget de l'État, on ne doit pas passer outre les travaux d'autres auteurs qui voient en lui une panacée à la situation de l'Afrique. Ce d'autant plus que, la zone CEMAC au même titre que le reste de l'Afrique, est

<sup>29</sup> Entre la fin du XIXe siècle et le début du XXe siècle.

<sup>30</sup> QUÉROL (Francis), *Finances publiques*, éd ellipse, Paris, 2002, p. 82.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Cet interventionnisme est lié à la sortie de l'État, de sa zone de confort, pour se convertir en véritable acteur économique.

<sup>33</sup> Ce traité est le texte fondateur de l'Union européenne. Il est signé à Maastricht au Pays Bas le 7 février 1992. Le traité de Maastricht est basé sur trois piliers/ la communauté européenne, la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération policière et judiciaire en matière de justice et d'affaires intérieures.

<sup>34</sup> Il s'agit de l'une des étapes qui avait été posé pour parvenir à l'instauration d'une monnaie unique en Europe. Notamment, du 1<sup>er</sup> janvier 1994 au 31 décembre 1998, faire converger les politiques économiques des États membres en limitant les déficits et dettes publiques, en réduisant l'inflation, les taux d'intérêt et les fluctuations des changes, en renforçant la coordination des politiques monétaires. Voir dans ce sens : [https://www.google.com/amp/s/www.geo.fr/histoire/5-choses\\_a-savoir-sur-le-traite-de-maastricht-204606%3famp](https://www.google.com/amp/s/www.geo.fr/histoire/5-choses_a-savoir-sur-le-traite-de-maastricht-204606%3famp), consulté le 29 janvier 2023.

<sup>35</sup> DAMAREY (Stéphanie), *L'essentiel des finances publiques*, op.cit., p. 25.

<sup>36</sup> BIAO (Barthélémy), FAMBON (Samuel) et KENGNE DJEUTANE (Georgine), *L'endettement extérieur et développement humain au Cameroun*, Yaoundé, Presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale, 1999, p. 16.



dirigé par des leaders qui présentent la recherche du bien-être des citoyens comme une priorité absolue. Ainsi, comme manifestation de cette exigence, on observe le caractère croissant dans le temps, en qualité et en quantité, des charges du pays<sup>37</sup>. Mis en rapport avec l'insuffisance des ressources, il faut dire que cet accroissement des dépenses a largement creusé le déficit budgétaire au point où, le constat du déséquilibre s'est fait de manière instantanée.

Loin d'être une illusion, le déficit budgétaire se révèle important pour plusieurs raisons. Sur le plan financier, le déficit est un fait majeur qui lorsqu'il est aggravé, peut entraîner la chute de l'État<sup>38</sup>. Analyser le déficit budgétaire dans la zone CEMAC, permet de donner des arguments aux néo économistes africains contemporains, qui commence à l'envisager non plus comme une situation critique, mais désormais comme un facteur à exploiter pour la relance économique<sup>39</sup>. Du point de vue politique, le déficit budgétaire présente pour les gouvernants actuels, une aubaine à saisir afin de mieux appréhender les situations passées. Celles qui ont conduit au renversement du principe de l'équilibre budgétaire au Cameroun, au Gabon, au Congo, au Tchad, en Guinée équatoriale ou encore en Centrafrique. De même, elle révèle les différentes actions entreprises par les dirigeants pour en venir à bout de manière définitive<sup>40</sup>, même si au final, le principe s'est mué en exception et l'exception est devenue le principe<sup>41</sup>.

Dès lors, en tant que donnée observable et observée dans la pratique budgétaire des États de la CEMAC, il convient de dire que le déficit budgétaire s'est imposé par la force des choses. Cela dit, même s'il semble être dilué par des contingences de plusieurs ordres, celles-ci n'enlèvent rien à sa pérennité en matière d'élaboration du budget. Entre équilibre budgétaire consacré et déséquilibre budgétaire constaté, il faut dire que les finances publiques de la CEMAC ont brillé, comme partout ailleurs, par leur infléchissement vis-à-vis de la conjoncture économique sévissant. Aux confins d'une analyse scientifique se trouve une interrogation centrale qui, permet de restituer

<sup>37</sup> CHAMBAS (Gérard), *Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Paris, Economica, 2005, 273 p.

<sup>38</sup> Même si dans la pratique, un État ne peut faire faillite.

<sup>39</sup> En réalité, le déficit budgétaire peut servir à résorber le chômage et à stimuler l'économie par l'injection d'un pouvoir d'achat supplémentaire dans l'économie nationale. Schématiquement, en période de récession économique, un certain déséquilibre budgétaire peut augmenter les dépenses publiques et par conséquent la dépense globale nationale et réaliser un niveau d'activité assurant le plein emploi des facteurs de production et spécialement de la main-d'œuvre. Pour plus d'explications, lire LEKENE DONFACK (Charles Etienne), *Les finances publiques camerounaises*, op.cit., p. 77.

<sup>40</sup> NLEP (Roger Gabriel), *L'administration publique camerounaise : contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, Bibliothèque africaine et malgache, 1985, p. 146.

<sup>41</sup> *Ibid.*

le résultat des recherches effectuées. Dans le cadre de la présente étude, la question essentielle sur laquelle sera construit notre raisonnement peut s'articuler de la manière suivante : *quel est le traitement réservé au déficit budgétaire dans les États de la CEMAC ?*

Répondre à cette problématique implique la prise en compte des paramètres socioéconomiques et politiques<sup>42</sup> qui ont prévalu dans les États de la CEMAC depuis l'avènement des indépendances à nos jours. On envisage notamment, de procéder à un recensement de caractéristiques financières de ces États<sup>43</sup>. Au demeurant, nonobstant les faits historiques répertoriés ajoutés à l'analyse des statistiques économiques et financières, l'on peut avancer l'hypothèse selon laquelle le déficit budgétaire aurait connu un traitement ambivalent.

Sur le plan méthodologique, l'étude va premièrement s'appuyer sur la méthode juridique compte tenu de l'existence d'un dispositif juridique relatif au déficit budgétaire. La dogmatique est alors amplement utilisée pour la circonstance. Par ailleurs, le positivisme sociologique est également exploité compte tenu de la proximité de l'étude avec les considérations d'ordres économique, financier et même social.

Au final, si le déficit budgétaire est aujourd'hui, plus que jamais ancré profondément dans la gestion des finances publiques des États de la CEMAC, il n'en a pas toujours été le cas. Bien au-delà de son histoire, la présente analyse s'appuie sur des arguments théoriques et pratiques qui permettent d'affirmer le caractère ambivalent du traitement du déficit budgétaire dans la CEMAC dans la mesure où il est tout à la fois promu (I) et combattu (II).

## I- UN DEFICIT PROMU

Le déficit budgétaire ne devrait pas être vu sous un aspect purement négatif. En réalité, il a des qualités qui, dans une certaine mesure, peuvent être assimilées à des vertus ce qui justifie qu'il soit, la plupart du temps, voulu. Dans le fond, même si le déficit budgétaire de l'État crée mécaniquement un besoin de financement<sup>44</sup>, il ne faut pas oublier qu'il recèle un certain nombre d'avantages qui permettent de le promouvoir précisément dans la zone CEMAC.

<sup>42</sup> MUZELLEC (Raymond), *Finances publiques*, Paris, Sirey, 2006, 714 p.

<sup>43</sup> LEKENE DONFACK (Charles Etienne), *Finances publiques camerounaises*, op.cit., p. 204.

<sup>44</sup> Lire ADAM (François) et RIOUX (Rémy), *Finances publiques*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2018, p. 107.

Reconnaissons que depuis quelques années, les problèmes de financement du déficit budgétaire sont au cœur de l'actualité mondiale<sup>45</sup>, notamment à travers la crise de la dette souveraine en Europe entre 2011-2012<sup>46</sup>. En cause, la forte dépendance du financement bancaire, en défaveur des marchés financiers et des intermédiaires non bancaires<sup>47</sup>. Ce schéma s'applique aussi bien aux économies de la CEMAC dont le marché financier encore embryonnaire ne participe véritablement pas au financement de l'économie, comme il a été observé lors de la récente crise pétrolière<sup>48</sup>. C'est dans cet esprit que le déficit budgétaire peut être justifié (A). Mais avant sa justification, il faut dire que le déficit budgétaire est une pratique entièrement consacrée dans la zone CEMAC (B).

### A- Un déficit justifié

En lui-même, le terme déficit dénote avant tout quelque chose de péjoratif. Une vision négativiste semble être attachée à la notion de déficit, surtout dans le contexte financier. Dans son sens littéral, il renvoie à un manque, à un défaut ou encore à une absence. Dans le cadre financier, le déficit symbolise la balance inégalitaire entre les recettes et les dépenses. Toutefois, ce serait allé très vite en besogne que de réduire le déficit à ses aspects purement négatifs. À la réalité, le déficit budgétaire, puisqu'il s'agit de lui, présente un certain nombre de points positifs qui permettent *in fine*, de le justifier. Dans ce sens, notons que l'augmentation du déficit peut stimuler la demande globale et l'emploi dans le court terme. Ainsi, ces aspects positifs sont à la fois socioéconomiques (1) et juridiques (2).

### 1- Les justifications socioéconomiques

Historiquement, il est admis que l'élaboration théorique de la justification du déficit budgétaire émerge des travaux de Keynes. Pour lui, « *l'équilibre budgétaire peut être néfaste et le déficit peut être bénéfique* »<sup>49</sup>. En effet, c'est John Maynard Keynes<sup>50</sup> qui est à l'origine de cette

<sup>45</sup> Rapport de préparation du projet de Loi de finances 2015, Comité interministériel d'Examen des programmes (CIEP), session d'août 2015, p. 58.

<sup>46</sup> BESSO (Christophe Raoul), « Financement des déficits publics et comportement du secteur financier en zone CEMAC », *MPRA*, 2018, p. 2, disponible sur <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/95365/>, consulté le 29 janvier 2023.

<sup>47</sup> PANETTA (Fabio), « BCE : Agir contre l'inflation risquerait d'étouffer la croissance », *op.cit.*, p. 11.

<sup>48</sup> Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux Lois de finances.

<sup>49</sup> KEYNES (John Maynard), *Théorie générale de l'emploi, de la monnaie, de l'intérêt*, paru en 1934.

<sup>50</sup> Ce que l'on sait, c'est que William Beveridge est un fils de la bonne société anglaise qui naît en 1879 au Bengale en Inde ou travaillait son père. Il travaille dans une institution caritative (Tynbee Hall), où il est mis en contact avec la misère que vivaient les gens au quotidien. C'est de là que lui vient l'idée de la sécurité sociale dont les travaux permettront au premier ministre Lloyd George, de voter le National Insurance Act de 1911. Pour William

théorie. Selon lui, « *le budget n'est qu'un instrument au service de l'économie. Il faut donc utiliser l'effet multiplicateur de la dépense pour rétablir l'équilibre économique* ». De manière concrète, l'auteur énonce que l'augmentation des dépenses publiques qui correspond en fait à un déficit provoqué, aura l'avantage de permettre une relance de l'économie. Ainsi, lorsque l'équilibre économique sera rétabli, il n'en faudra pas plus pour que l'équilibre budgétaire le soit à son tour. Il faut relever que la théorie de Keynes va connaître des fortunes diverses dans son application ; elle rencontrera plus ou moins de succès ici et là. Les idées ont été développées par la suite par Sir William Beveridge, qui parle « *du déficit systématique* »<sup>51</sup>. En vertu de cette théorie, « *le déficit budgétaire est considéré comme un moyen d'assurer une expansion de l'économie en période de chômage et d'atteindre le plein emploi : il sert ainsi à relancer une économie en stagnation* »<sup>52</sup>.

Un constat clair mérite d'être posé quant à l'évolution du déficit budgétaire dans la CEMAC : les budgets sont très souvent déficitaires contrairement à l'ancienne pratique qui consacrait toujours des budgets équilibrés<sup>53</sup>. Du fait de la position des États de la CEMAC sur la scène africaine, l'on peut démontrer à suffire que le déficit budgétaire n'est pas totalement à proscrire. Dans le même ordre d'idées mais plus loin de l'Afrique, l'on peut citer le cas des États unis d'Amérique qui ont atteint un niveau de dette publique supérieur à 14.500 milliards de dollars soit un niveau largement supérieur à leur PIB, mais qui demeurent malgré tout, une superpuissance économique.

Le déficit budgétaire n'est pas une fatalité, c'est un fait. C'est la raison pour laquelle les États ont prévu des outils qui atténuent considérablement ses effets négatifs, tout en mettant en avant ses avantages. À la réalité, différents modes de financement du déficit budgétaire ont été observés, notamment le financement par création monétaire, le financement par emprunt externe et par emprunt interne<sup>54</sup>. Seulement, les conclusions empiriques de certaines études, indiquent que

BEVERIDGE, la sécurité sociale et le plein emploi doivent aller de pair, ainsi « *l'État providence n'aurait de sens que dans le cadre d'une croissance forte, soutenue par la dépense publique* ». Pour plus d'explications, aller sur William BEVERIDGE, (1879-1963) : l'inventeur de la sécurité sociale, <https://www.capital.fr/economie-politique/william-beveridge-1879-1963-l-inventeur-de-la-scurite-sociale-740549>

<sup>51</sup> DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, op.cit., p. 236.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> CEMAC, « Comptes rendus des travaux du Comité d'Experts en gestion des finances publiques », respectivement du 25 février 2011 et du 29 avril 2011

<sup>54</sup> GAMBO, (Ali Mahamat) et MOHAMMADOU NOUROU, « Financement du déficit public et inflation en Afrique subsaharienne », in GSJ, Volume 10, n° 4, Avril 2022, p. 8, disponible sur <https://www.globalscientificjournal.com> consulté le 12 janvier 2023.

tous les modes de financement du déficit ont une relation positive et significative avec l'inflation. Il est donc dans l'intérêt des États membres de la CEMAC, d'éviter ce processus de financement du déficit budgétaire qui, au lieu de renforcer le système économique, participe plutôt de sa désagrégation.

Pour ce qui est de l'Europe, notons que le « *ralentissement de la production et le développement du chômage n'ont pas seulement diminué les recettes publiques ; ils ont non seulement diminué les recettes publiques, mais ils ont forcé l'État à intervenir même au prix de dépenses nouvelles et d'un déficit* »<sup>55</sup>. Dans la suite, le réarmement puis la Seconde Guerre Mondiale, ont mis un terme à la conception équilibrée du budget. D'où sa consécration par plusieurs lois de finances.

## 2- Les justifications juridiques

Il est universellement admis que l'équilibre budgétaire doit toujours être recherché pendant la confection des lois de finances. Seulement, en fonction de l'évolution de l'économie mondiale et des bouleversements nationaux qu'elle entraîne, les experts ont pu s'accorder sur le fait que l'admission du déficit budgétaire peut être justifiée. Cela dit, le déficit budgétaire annuel est évalué en loi de finances initiale et présente un caractère prévisionnel dans la mesure où, il dépend des rentrées de recettes, elles-mêmes prévisionnelles, car tributaires de la plus ou moins grande justesse de l'appréciation de la conjoncture économique lors de l'élaboration du budget<sup>56</sup>.

De manière technique, il est important de relever que la discipline budgétaire peut être conçue comme une expression qui peine à être définie dans sa généralité. Au vrai, dans le contexte français, la discipline budgétaire est une création du Conseil Constitutionnel des communautés européennes<sup>57</sup>. Cela dit, si l'on se base sur l'obligation faite aux États membres de la CEMAC<sup>58</sup> et l'UEMOA<sup>59</sup>, de mettre en œuvre la politique budgétaire à moyen terme dévolue au pouvoir exécutif, alors il apparaît clair que les législateurs de ces regroupements d'États en ont fait une exigence capitale<sup>60</sup>. Pour autant, si la tendance était à l'équilibre budgétaire à la base, cette

<sup>55</sup> DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, op.cit., p. 233.

<sup>56</sup> CHOUVEL (François), *Finances publiques*, 25<sup>e</sup> éd., Gualino, p. 131.

<sup>57</sup> LEMOINE (A), LENTZ (J), SCHMITT (V) et TRASSER (D), « Budget général des communautés européennes », in Loïc Philip (Dir), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, op.cit., pp. 217 et s.

<sup>58</sup> Lire l'article 7 al. 2 de la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances op.cit.

<sup>59</sup> Article 1er de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances op.cit.

<sup>60</sup> NYANGOE (Guy Arsène), *Le financement des budgets des personnes publiques par les titres publics dans les États francophones d'Afrique*, thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, p. 53.



exigence a évolué au point d'être désormais contestée au profit du déficit budgétaire. D'ailleurs, ce dernier est justifiable à plus d'un titre en zone CEMAC.

Avant tout, il faut dire qu'une partie de la doctrine considère l'équilibre budgétaire non pas comme un principe des finances publiques, mais comme un objectif. En tant qu'objectif, l'équilibre budgétaire se présente sous la forme d'une donnée relative. À ce titre, l'on comprend aisément qu'il admet des exceptions étant donné que l'équilibre n'est pas toujours une évidence<sup>61</sup>.

Page | 477

Avant d'évoquer les justifications théoriques du déficit budgétaire, il serait important de présenter les limites de l'équilibre budgétaire qui ont permis l'avènement du déficit. Maurice Duverger fait partie de cette tendance. En bref, il révèle que les avantages de l'équilibre ont été exagérés par les auteurs classiques. Ces derniers affirment que le budget de l'État est isolé de la vie économique, et que la seule influence qu'il peut avoir sur elle est mauvaise<sup>62</sup>. Duverger, tout en s'inscrivant en faux contre cette pensée, affirme que considérer l'équilibre des recettes et des dépenses publiques en les isolant de la vie économique de la nation est une absurdité<sup>63</sup>.

De ce fait, l'équilibre budgétaire apparaît comme un principe de portée relative dans le budget de l'entité étatique<sup>64</sup>. D'ailleurs, on note dans la nouvelle directive numéro 06-2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA, une avancée certaine dans le sens de la clémence d'un budget en déséquilibre, mais en même temps dans le sens de la contrainte vers l'équilibre<sup>65</sup>.

## B- Un déficit consacré

Les finances publiques classiques sont celles qui ont pendant longtemps, expérimenté les budgets équilibrés en recettes et en dépenses. Les tendances actuelles font état d'une imposition du déséquilibre entre les charges et les ressources des États, dû à des variables nouvelles qui impliquent inévitablement une réadaptation des mécanismes classiques en la matière. De ce point

<sup>61</sup> Il faut dire que dans les finances publiques de la CEMAC, la consécration constitutionnelle de l'équilibre budgétaire ne garantit pas toujours des finances publiques saines. La règle d'or d'équilibre budgétaire de 1949 n'avait par exemple pas pu empêcher l'augmentation de la dette publique allemande. Du coup, certains pays deviennent sceptiques quant à l'idée d'adopter une telle règle dans leur dispositif constitutionnel. Sur cette question, la Cour de comptes française a clairement affiché son scepticisme en soutenant que plutôt que des règles d'endettement, souvent peu efficaces, la mise en œuvre d'un objectif de dépenses doit être privilégiée

<sup>62</sup> DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, op.cit., p. 232.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> DIOUF (El Hadj Tafsir), « L'équilibre budgétaire en droit positif sénégalais », *KAS African Law Study Library*, n°2, p.6

<sup>65</sup> *Ibid.*



de vue, il faut relever que le déficit budgétaire, distinct du déficit public<sup>66</sup>, est depuis lors ancré dans les finances publiques mondiales et celles de la CEMAC en particulier. D'ailleurs, il existe des règles communautaires de consécration du déficit (1) ainsi que des règles nationales de reconnaissance du déficit (2).

### 1- La détermination communautaire du déficit

. Les finances publiques ont connu une grande période de réforme. En effet comme le souligne Bouvier, « *la gestion des systèmes financiers publics connaît aujourd'hui, et partout dans le monde, de profondes transformations. Avec les réformes actuelles, c'est tout un ensemble de valeurs qui se trouve bouleversé et par conséquent tout un corps de références et de pratiques* »<sup>67</sup>. La réforme a connu une grande généralisation au point de devenir « *le produit le mieux coté sur le marché du management* »<sup>68</sup>.

La CEMAC a impulsé des réformes et a adopté plusieurs directives dans le domaine des finances et de la comptabilité publique<sup>69</sup> notamment : la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois des finances, la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général de la comptabilité publique, la Directive n°03/11-UEAC-190-CM-22 relative au plan comptable de l'État, la Directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire, la Directive n°05/11-UEAC-190-CM-22 relative au tableau des opérations financières de l'État et enfin la Directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance. Certaines de ces directives accordent une place importante au déficit budgétaire.

Conformément à l'article 7 de la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances, « *Les budgets des administrations publiques, notamment celui de l'État, doivent être établis et financés dans des conditions qui garantissent la soutenabilité de l'ensemble des finances*

<sup>66</sup> Ce dernier concerne au-delà du déficit de l'État, celui des collectivités territoriales décentralisées.

<sup>67</sup> BOUVIER (Michel), *La bonne gouvernance des Finances publiques dans le monde : Actes de l'IVe Université de printemps de Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2009, préface, p. 2.

<sup>68</sup> MÉDÉ (Nicaise), « Réflexion sur le nouveau Cadre Harmonisé des Finances Publiques de l'espace UÉMOA », *Afrilex*, n° 4, 2012, p. 26.

<sup>69</sup> Voir aussi, la Convention de l'UEAC, le Règlement n° 03/08 CEMAC/UMAC/CM relatif aux titres publics à souscription libre émis par les États de la CEMAC, la Directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la Nomenclature budgétaire de l'État, la Directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, la Directive n°04/08-UEAC-190-CM-17 relative aux opérations financières de l'État.

publiques. Conformément aux engagements internationaux pris dans le cadre de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, la politique budgétaire doit éviter tout déficit public excessif et se conformer à la discipline budgétaire qu'implique la monnaie commune ». ». De plus, l'article 10 ajoute que : « le budget de l'État détermine, pour un exercice budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de ses recettes et de ses dépenses, ainsi que le solde budgétaire qui en résulte et les modalités de son financement ». Le solde budgétaire comprend alors le déficit, l'équilibre ou l'excédent budgétaire<sup>70</sup>. Par ailleurs, l'article 30 dispose que : « les budgets annexes doivent être présentés et exécutés en équilibre. Toutefois, la loi de finances peut autoriser un découvert sur un budget annexe pour une durée limitée, dans les conditions et limites qu'elle détermine. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque budget annexe reporté sur l'année suivante ».

À l'analyse, il apparaît que le législateur communautaire a voulu prévenir les États de la CEMAC sur les potentiels risques du déficit budgétaire. Loin de le rejeter, le législateur communautaire recommande plutôt de ne pas l'excéder. En clair, si le déficit budgétaire excessif est prohibé, cela signifie qu'un déficit raisonnable peut être toléré d'où la fixation d'un seuil du déficit.

Ce qu'il est important de noter c'est le fait que les politiques budgétaires des États de la CEMAC, doivent éviter les déficits publics excessifs tout en se conformant à la discipline budgétaire imposée par l'appartenance à la monnaie commune<sup>71</sup>. En effet, l'équilibre financier arrêté par la loi de finances doit être en conformité avec le critère de solde budgétaire de base défini par le Pacte de convergence entre les États membres de la CEMAC<sup>72</sup>. Cette cible de solde budgétaire doit être respectée en cohérence avec l'ensemble des critères du Pacte de convergence<sup>73</sup>.

À la suite de l'article 7, on peut relever une indication capitale qui démontre elle aussi, une consécration communautaire du déficit budgétaire. Au vrai, à propos du budget de l'État, le

<sup>70</sup> Annexe à la DIRECTIVE N°06/11-UEAC-190-CM-22 Relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Le solde (déficit, équilibre ou excédent) du budget de l'État est présenté conformément aux principes, règles et pratiques internationalement reconnus en matière de statistiques de finances publiques. Il est arrêté chaque année par la loi de finances »

<sup>71</sup> Lire Guide didactique de la Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), p. 23.

<sup>72</sup> Il s'agit ici du ratio du solde budgétaire de base rapporté au PIB supérieur ou égal à 0 %.

<sup>73</sup> Règlement CEMAC n°12/07-UEAC-186-CM-15 du 19 mars 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique de la CEMAC.

législateur communautaire énonce que « *le budget de l'État détermine, pour un exercice budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de ses recettes et de ses dépenses, ainsi que le solde budgétaire qui en résulte et les modalités de son financement. Il est adopté en loi de finances* »<sup>74</sup>. Au-delà de la définition du budget, cette disposition en énonce les composantes. Elles sont au nombre de deux : les recettes et les dépenses et le solde budgétaire. Intéressons-nous au solde budgétaire.

En France, le solde budgétaire de l'État est la différence entre le niveau des recettes et le niveau des dépenses constatées dans le budget de l'État<sup>75</sup>. Dans le contexte africain, il n'existe pas véritablement de différence. C'est ainsi que la notion de solde budgétaire doit être affinée en se fondant sur l'article 43 qui précise que le projet de loi de finances initiale arrête les données générales de l'équilibre présentées dans un tableau d'équilibre. Dans ce sens, lorsque le solde budgétaire n'est pas équilibré, il présente un double visage qui correspond à des qualifications différentes. En cas de solde positif, on parlera d'excédent tandis qu'en cas de solde négatif, il s'agira du déficit. De manière évidente, en faisant référence au solde budgétaire, le législateur communautaire consacrait directement l'excédent mais aussi le déficit ; étant donné que la notion de solde budgétaire intègre les deux tendances. À titre de rappel, la directive communautaire relative aux lois de finances en zone CEMAC consacre aussi le déficit sur les budgets annexes<sup>76</sup>.

Sur un tout autre aspect, notons que l'endettement est un mécanisme de résolution du déficit budgétaire. Ainsi, le fait pour les États d'emprunter des devises, trahit une volonté de combler des dépenses allant au-delà du budget de l'État. Dans le contexte de la CEMAC, l'on peut constater que le législateur communautaire a pris le soin de consacrer un taux d'endettement public. En effet, il ressort des textes communautaires que « *le taux d'endettement public est le rapport entre la dette publique et le PIB nominal. La dette publique comprend l'ensemble des dettes contractées ou garanties par l'État. Il doit être inférieur ou égal à 70% du PIB* »<sup>77</sup>. La consécration de

<sup>74</sup> Article 10 de Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).

<sup>75</sup> Voir <https://www.wikipedia.org>.

<sup>76</sup> En effet l'article 30 de la directive indique que « Les budgets annexes doivent être présentés et exécutés en équilibre. Toutefois, la loi de finances peut autoriser un découvert sur un budget annexe pour une durée limitée, dans les conditions et limites qu'elle détermine. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque budget annexe est reporté sur l'année suivante ». Or, il se trouve que le découvert est assimilé à un solde négatif, ce qui conduit à considérer le ce découvert est une variation du déficit.

<sup>77</sup> Lire l'article 4 de la Directive n°16-UEAC-093-CM-30 modifiant et complétant la Directive n°01/01-UEAC-94-CM-06 du 03 août 2001 fixant les critères et indicateurs macroéconomiques de la surveillance multilatérale

l'endettement révèle dès lors une relation de connivence avec le déficit budgétaire. En clair, l'endettement permet de dévoiler l'urgence des besoins supplémentaires de l'État, qui n'ont pas pu être réglés par le budget.

Pour le Professeur Jean Pierre Duprat, on assiste à l'« *impulsions externes* »<sup>78</sup> des politiques budgétaires et financières. Et afin d'éviter « *la discordance entre les fondements juridiques existants et les pratiques nouvelles* »<sup>79</sup>, la communautarisation du déficit budgétaire a pour corollaire immédiate, l'introduction de l'idée de déficit budgétaire au sein des législations nationales des États membres de la CEMAC<sup>80</sup>.

## 2- La consécration nationale du déficit

Sur le plan national, la directive communautaire est un guide pour la conduite des opérations économiques et financières des États et ces derniers sont dans l'obligation de s'arrimer à son actualité. Pour cela, il existe une forme de transposition des normes communautaires dans le droit national de ses États membres. Mais sans revenir sur ce processus déjà acquis, l'on s'attèlera à relever les éléments de justification de la consécration nationale du déficit budgétaire<sup>81</sup>.

Au Gabon, notons que la loi organique relative aux lois de finances prévoit elle-même la possibilité d'élaborer le budget en forme déficitaire. C'est notamment ce qui ressort de son article 4. En effet, on peut y lire que « *la politique budgétaire doit éviter tout déficit public excessif et se conformer à la discipline budgétaire qu'implique la monnaie commune* »<sup>82</sup>.

Dans le cas du Cameroun, l'évolution des finances publiques a été en général positive depuis le dernier examen de sa politique commerciale. En effet, les recettes budgétaires sont

<sup>78</sup> DUPRAT (Jean-Pierre), « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », *op.cit.*, p. 167.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Dans ce sens, l'on peut dire que les directives de l'union lient tout Etat membre, mais laissent la compétence aux instances nationales quant à la forme et aux moyens, Voir CORNU (Gérard), *Vocabulaire Juridique*, PUF, 1998.

<sup>81</sup> Notons que comparativement à la CEMAC, la France parvenait déjà depuis fort longtemps, à consacrer une balance déficitaire de son budget. En effet, « *depuis 1978, chaque budget de l'État est voté en déficit et exécuté en déficit. Toutefois, le déficit va prendre des proportions de plus en plus grandes. Ainsi, en 1978, il sera seulement de 9 milliards de francs. Il passera le cap des 100 milliards en 1983 pour atteindre 323 milliards en 1995. Le record avait été battu en 1993 puisque le déficit de 315,5 milliards de francs représentait 4,31 % du PIB contre «seulement» 4,12 % en 1995. Depuis cette date, il a diminué lentement jusqu'en 2000, pour augmenter de nouveau jusqu'en 2003, diminuer jusqu'en 2007 et, enfin, s'accroître très fortement pour atteindre son véritable record en 2010 avec 148,803 milliards d'euros, soit un déficit trois fois supérieur à celui de 1993* ». Lire Groupe moniteur, *Finances publiques – L'équilibre budgétaire*, *op.cit.*, p. 5.

<sup>82</sup> Lire l'article 4 de la loi n°0270/PR portant promulgation de la loi organique n°020/2014 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget au Gabon.

graduellement passées de 17,7% du PIB en 2001 à 19,2% en 2006, avec l'exception de l'année électorale de 2004 à 15,8%. Ainsi, l'année 2005 a été consacrée à la remise en état des finances publiques. Les recettes budgétaires hors dons, ont augmenté de 20,5%, grâce à l'accroissement des revenus pétroliers et non-pétroliers, du fait de l'envol des prix du pétrole, de la bonne performance de certains secteurs, notamment des services, et des efforts entrepris par le Gouvernement pour améliorer la collecte fiscale<sup>83</sup>. Cependant, c'est pendant cet intervalle qu'est intervenu le déficit budgétaire comme en témoignent les différentes statistiques issues des lois de finances de l'époque. Pour cause, la reprise de l'économie entraîne à nouveau des difficultés. La charge fiscale reste forte sur les entreprises, de même que l'endettement national. Le maintien d'un équilibre parfait entre les recettes et les dépenses semble ne plus être le principe en matière de gestion des finances publiques en droit camerounais depuis la fin de l'année 1996. C'est ainsi qu'au cours de l'exercice budgétaire 1997-1998, on enregistre 1.113.000.000.000 en recettes budgétaires avec une dette extérieure d'une valeur de 257.000.000.000 égale au déficit budgétaire. La même tendance se poursuit jusqu'en 2009 où on enregistre un déficit budgétaire de -139.000.000.000.

Dans les textes, on peut relever l'article 9 al 2 de la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques. Il dispose que « *la politique budgétaire doit éviter tout déficit excessif. Elle repose sur des objectifs de déficit garantissant à moyen et long terme, la soutenabilité des finances publiques prévues à l'alinéa 1 ci-dessus* »<sup>84</sup>. En recommandant d'éviter le déficit excessif, ladite loi consacre donc implicitement le déficit raisonnable. C'est ce qui justifie le vote en déficit de plusieurs lois de finances. En guise d'illustration, les lois de finances récentes ont été votées en déficit, notamment la loi n°2018/022 du 11 décembre 2018 portant loi de finance de 2018 pour l'exercice 2019 qui consacrait un déficit de -482, 6 milliards, la loi n°2019/023 du 11 décembre 2019 portant loi de finance de 2019 pour l'exercice 2020 qui consacrait un déficit de -986,7 milliards, la loi n°2020/023 du 17 décembre 2020 portant loi de finance de 2020 pour l'exercice 2021 qui consacrait un déficit de -661,7 milliards et enfin la loi de finances 2021 pour l'exercice 2022 article 52 qui consacre un déficit global de -518,8 soit -2,0% du PIB.

<sup>83</sup> Document de stratégie d'endettement public et de gestion de la dette publique, Stratégie d'endettement à moyen terme 2020-2022, élaborée par le Comité National de la Dette Publique, 84 p.

<sup>84</sup> Il s'agit de l'article 9 al 2 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques au Cameroun.



Au Tchad, on peut relever que le déficit budgétaire était de 6,7% du PIB en 2021<sup>85</sup>. Cette augmentation étant foncièrement due à l'augmentation des dépenses publiques consacrées à la sécurité et aux domaines liés à la transition politique. De même, le budget centrafricain pour l'année 2018 prévoyait un déficit budgétaire de 7% au courant de l'année<sup>86</sup>. Il en fut pareil en ce qui concerne la République du Congo<sup>87</sup>.

Par ailleurs, il faut relever que le déficit budgétaire est pleinement énoncé à travers une autre disposition législative, notamment l'article 18 de la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques. Par le truchement de la loi de finances rectificative<sup>88</sup>, le gouvernement peut intervenir au cours de l'exercice budgétaire, pour apporter des solutions à d'éventuels imprévus qui auraient eu un impact financier important sur l'équilibre budgétaire<sup>89</sup>. Ladite disposition établit clairement que l'équilibre budgétaire est un idéal qui peut connaître des infléchissements relatifs à la situation économique et financière de l'État.

## II-UN DEFICIT COMBATTU

Les finances publiques dans la CEMAC sont quasi entièrement sous l'emprise des déficits budgétaires. En effet, bien que s'étant imposé par la force des choses, et ayant par la suite été consacré par les législations financières de la CEMAC, l'on ne peut remettre en cause le fait que ces déficits budgétaires soient combattus. Ceci dit, au plan national des États<sup>90</sup> tout comme au plan

<sup>85</sup> Voir Tchad, article 18 de la loi n°021/PR/2017 portant budget général de l'Etat pour 2018, loi n°037/PR/2018 portant budget général de l'Etat pour 2019, la loi n°043/PR/2019 portant budget général de l'Etat pour 2020 et la loi n°020/PR/2020 portant budget général de l'Etat pour 2021. TCHANA TCHANA (Fulbert), NOUMEDEM TEMOGOUA (Claudia), SAWADOGO (Aboudrahyme) et KUATE FOTUE (Landry), « Six graphismes pour comprendre la crise de la sécurité alimentaire au Tchad », *Banque Mondiale*, 9 juin 2022, 7 p.

<sup>86</sup> Loi n°18-011 du 07 juillet 2018 portant modification de la loi n°17-022 du 19 décembre 2017, arrêtant le budget de l'État pour l'année 2018, 25 p.

<sup>87</sup> Au Congo, la loi n°42-2019 du 30 décembre 2019 portant loi de finances pour l'année 2020 ; la loi n°66-2020 du 31 décembre 2020 portant loi de finances pour l'année 2020 Décret n°2018-67 du 1er mars 2018 portant Règlement général de la comptabilité publique.

<sup>88</sup> Connues sous le nom de « collectifs budgétaires » depuis la troisième République en France, les lois de finances rectificatives permettent de corriger ou de modifier, en cours d'exécution, le contenu et les options de la loi de finances initiale, qui est un acte prévisionnel, et de procéder à des ajustements conjoncturels. Lire CHOUVEL (François), *Finances publiques*, op.cit., p. 30.

<sup>89</sup> L'article 18 de la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques dispose en substance « *En cours d'exercice, un projet de lois de finances rectificative doit être déposé par le gouvernement si les grandes lignes de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances initiale se trouvent bouleversées, notamment en raison de l'évolution de la conjoncture, de l'intervention d'ordonnances ou d'arrêtés d'annulation de crédits* ».

<sup>90</sup> Loi n°044/2020 du 11 janvier 2021 déterminant les ressources et les charges de l'État pour l'année 2021, Loi de finances 2021.



sous régional, l'excessivité des déficits budgétaires entraîne une riposte de la part des États de la CEMAC.

Dans cette logique, notons que la convergence des politiques budgétaires à travers la mise en place d'une procédure de surveillance multilatérale, apparaît comme l'une des voies à suivre en vue du renforcement de l'intégration économique des pays de la CEMAC<sup>91</sup>. À ce titre, elle vise, à renforcer la cohérence entre les variables de la politique monétaire et celles de la politique budgétaire connue sous l'appellation de « *policy mix* »<sup>92</sup>, afin de créer un environnement macro-économique sain, nécessaire pour une croissance économique durable et créatrice d'emplois. De manière concrète, la lutte contre le déficit budgétaire implique d'une part la diversification des mécanismes de couverture du déficit (A). D'autre part, elle suppose la diversification des mécanismes d'encadrement (B).

Page | 484

#### **A- La diversification des mécanismes de couverture du déficit**

Selon la pratique en matière de finances publiques, le déficit se produit lorsque le revenu national et le budget sont variables<sup>93</sup>. C'est en réalité l'exception à la règle de l'équilibre budgétaire qui semble ne plus être le principe. Cela étant, le déficit qui est désormais une donnée avec laquelle il faut s'habituer, conduit les dirigeants de la CEMAC, ainsi que ceux d'ailleurs, à rechercher les voies et moyens pour le combattre.

C'est dans cet ordre d'idées que l'on constate une floraison de mécanismes de couverture du déficit budgétaire. Lesdits mécanismes brillent par leurs caractères transversaux notamment parce qu'ils peuvent être à la fois internes (1) et externes (2).

##### **1- Les mécanismes externes**

De manière pratique, il est admis que la résolution des problèmes de déficit passe par le recours à un certain nombre de mécanismes qui peuvent être considérés comme des mécanismes externes. Leur caractère externe tient notamment au fait qu'ils proviennent non pas de l'État lui-même, mais de sa collaboration avec d'autres États ou des organismes internationaux. C'est dans

<sup>91</sup> AVOM (Désiré) et GBETNKOM (Daniel), « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la zone CEMAC : bilan et perspectives », *Mondes en Développement*, Vol. 31, n° 123, 2003/3, p. 107.

<sup>92</sup> La *policy mix* désigne, au sens étroit, la combinaison des politiques monétaires et budgétaires. Au sens large, elle caractérise la stratégie de la politique économique.

<sup>93</sup> LEKENE DONFACK (Charles Etienne), *Finances publiques camerounaises*, op.cit., p.76.

ce registre qu'on peut classer l'emprunt<sup>94</sup>. Concrètement, la notion d'emprunt, surtout de l'État, nécessite fortement la collaboration avec les grandes banques internationales<sup>95</sup> auprès desquelles l'État souscrit à un emprunt afin de résoudre des difficultés au plan interne. De ce fait, plusieurs catégories d'emprunts sont susceptibles d'être actionnées afin de résorber le déficit budgétaire.

Page | 485

Dans la plupart des cas, l'État peut avoir recours aux prêts projets. En réalité, et selon l'assentiment général, un prêt projet est un prêt effectué à titre personnel, qui est censé permettre de financer les projets que l'on s'est fixés. Notamment, des voyages, des travaux ou encore la célébration des noces<sup>96</sup>. Relativement aux États, l'on peut considérer que les prêts projets permettent de couvrir les déficits budgétaires. Ils sont des mécanismes externes parce que recueillis auprès des banques internationales, et ils viennent combler les manquements créés par les déficits dans le budget des États.

D'un autre côté, il existe la catégorie des bons du trésor<sup>97</sup>, qui représente aussi un mécanisme externe de financement du déficit budgétaire dans la CEMAC. Si les États de la CEMAC subissent eux aussi le dictat du déficit budgétaire, il n'en reste pas moins qu'ils ont, pour la plupart, adopté pour les bons de trésor comme moyen pour pallier à ce problème. Dans ce sens, l'on note que le Gabon par l'entremise de son Directeur général de la comptabilité publique et du Trésor, a décidé de mobiliser la rondelette somme de 700milliards de FCFA au courant de l'année 2022. Cet argent sera réparti ainsi qu'il suit : 250milliards en titres et 450milliards en bons de trésor. L'économie nationale ayant été fortement entamée par la crise sanitaire<sup>98</sup>, cet argent servira à booster la croissance au Gabon.

Les bons de trésor sont fréquemment utilisés par les États membres de la CEMAC. D'ailleurs, il est important de rappeler que « avec un taux d'intérêt moyen de 6% en mars 2022, les bons du Trésor assimilables émis par les six pays de la CEMAC<sup>99</sup> sur le marché des titres publics de la Banque des États de l'Afrique Centrale, ont atteint leur niveau le plus élevé sur une

<sup>94</sup> L'emprunt d'État est un contrat de nature spéciale : un contrat de droit public, où le pouvoir et l'autorité de l'État se manifestent à travers le cadre contractuel, pour fixer les clauses de façon unilatérale. Lire à ce sujet DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, op.cit., p. 135.

<sup>95</sup> Du fait des sommes faramineuses généralement empruntées par les États, ces derniers font plus appels aux grands groupes plutôt qu'aux particuliers. Même s'il faut reconnaître que certains particuliers, disposent de suffisamment de ressources pour pouvoir traiter avec les États.

<sup>96</sup> On parle dans ce cas de prêts personnels.

<sup>97</sup> Circulaire aux banques n° 91-21 du 22 novembre 1991.

<sup>98</sup> Il s'agit de la pandémie du Corona virus.

<sup>99</sup> L'on cite ici le Cameroun, le Congo, le Gabon, le Tchad, la RCA et la Guinée équatoriale.

période de neuf mois »<sup>100</sup>. En rappel, un bon de Trésor est identifié comme un titre d'emprunt émis par un État et remboursable à échéance. Relativement à la CEMAC, les bons de Trésor sont émis pour une durée inférieure à 1 an, et sa valeur nominale, estimée à 1 million de francs CFA<sup>101</sup>.

Page | 486

Tout en s'accordant sur le fait qu'au sein des six États de la CEMAC, l'on constate une réelle volonté dynamique de développement du secteur financier, il s'avère plus qu'utile de rappeler que cette évolution est tributaire de l'énorme soutien que ces États reçoivent de la Banque africaine de développement ainsi que de ses autres partenaires internationaux. Parmi les moyens employés pour cette relance, il y a les prêts programme. À la base, les prêts programmes ont été conçus par la Banque mondiale pour répondre à la demande grandissante de ses clients dans le domaine financier<sup>102</sup>. Leur spécialité est qu'ils sont caractérisés par l'établissement d'un lien entre les décaissements des fonds et l'obtention de résultats spécifiques dans le cadre du programme<sup>103</sup>. Les prêts programmes sont, de nos jours, employés pour faire face au déficit budgétaire qui sévit dans la CEMAC, tout en aidant les économies de la zone à se relever.

Au-delà des mécanismes externes de financement du déficit, il existe des mécanismes internes qui assurent le même rôle.

## 2- Les mécanismes internes

Il s'agit exclusivement des instruments mis sur pied au sein des pays membres de la CEMAC, dans l'optique de parvenir à couvrir le déficit budgétaire qui s'y est installé<sup>104</sup>. Au plan interne, les États de la CEMAC ont semble-t-il, instauré des mécanismes qui, sans être des panacées, postulent la réduction sinon l'évitement des déficits systématiques<sup>105</sup>, en épousant les exigences financières de la zone. Parmi ces mécanismes, l'on peut évoquer la maîtrise des dépenses

<sup>100</sup> Lire dans ce sens MBODIAN (Brice R.), « Emissions de bons du Trésors : le Cameroun s'endette 2 fois moins cher que les autres pays de la CEMAC en mars 2022 », in *Investir au Cameroun*, publié sur <https://www.investirau-cameroun.com/index.php/finance/2004-17798-emissions-de-bons-du-tresor-le-cameroun-s-endette>.

<sup>101</sup> Pour illustration, on peut noter l'exemple camerounais. En avril 2020, le pays émettait des bons de Trésor assimilables d'une valeur de 20 milliards de FCFA à 26 semaines de maturité à échéance le 6 novembre 2020. À lire dans « Le bon de Trésor : un produit d'investissement méconnu au Cameroun », in <https://www.fintalk-mag.com>.

<sup>102</sup> Lire *Prêt-programme pour les résultats, nouvelle approche de financement de la banque mondiale*, sur <https://www.worldbank.org/pforr>.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> CEMAC, Guide didactique de la Directive n°1/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), 100 p.

<sup>105</sup> Il s'agit d'une manifestation de la volonté des pouvoirs publics qui soumettent au vote des députés un projet de budget en déséquilibre des dépenses et des recettes. Lire LEKENE DONFACK (Charles Etienne), *Finances publiques camerounaises*, op.cit., p.77. De cette définition, il ressort que le déficit systématique est ce déficit budgétaire voulu par l'exécutif, principal acteur de l'élaboration du budget de l'État.

publiques ou encore l'optimisation des recettes. Toujours est-il que ces mécanismes visent la gestion efficace des finances publiques.

Au sujet de la maîtrise des dépenses publiques, notons de prime abord que les dépenses publiques sont définies par Trotabas et Cotteret comme « *l'emploi des deniers destinés aux activités d'intérêt public conformément aux autorisations du budget* »<sup>106</sup>. D'un autre côté, Eric Devaux affirme que la dépense publique se caractérise par deux éléments fondamentaux : « *un élément matériel*<sup>107</sup> *et un élément formel*<sup>108</sup> »<sup>109</sup>. Au final, les dépenses publiques désignent les dépenses de l'État et des autres collectivités publiques et des institutions qui leur sont rattachées. Il s'agit clairement de « *deniers publics pour le compte d'un patrimoine public dans un but d'utilité publique* »<sup>110</sup>. Elles concernent donc les opérations effectuées par les États dans leur pleine souveraineté, sans aucune intervention sous régionale.

Maîtriser la dépense publique signifie donc l'améliorer afin d'en obtenir un résultat plus satisfaisant<sup>111</sup>. À la réalité, les États d'Afrique noire francophone en général et ceux de la CEMAC en particulier, ont du mal à maîtriser leurs dépenses publiques. Pour cause, chaque année le budget est voté sans qu'il y ait eu une véritable évaluation des dépenses publiques. L'absence d'évaluation et de rationalisation des choix budgétaires font en sorte que les dépenses publiques ne sont pas véritablement optimisées<sup>112</sup>. Or, l'évaluation d'une politique a pour principal objet de mesurer son impact par rapport à une situation où elle n'aurait pas été mise en œuvre. Dans le fond, ladite évaluation se révèle très importante dans la maîtrise des dépenses.

La maîtrise des dépenses publiques agit comme un stabilisateur de l'économie nationale, car elle permet à l'État, de ne point déborder les dépenses qu'il s'est lui-même fixé à travers la loi de finances. Au Cameroun par exemple, on y intègre « *les charges financières de la dette ; les dépenses de personnel ; les dépenses de biens et services, les dépenses de transfert ; les dépenses*

<sup>106</sup> TROTABAS (Louis) et COTTERET (Jean-Marie), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Dalloz, Paris, 1995, 420 p.

<sup>107</sup> En vertu de l'élément matériel, la dépense publique nécessite l'emploi d'une somme d'argent.

<sup>108</sup> L'élément formel quant à lui postule l'idée selon laquelle *la dépense publique tend à satisfaire un intérêt public au sens large du terme*.

<sup>109</sup> TROTABAS (Louis) et COTTERET (Jean-Marie), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op.cit.*

<sup>110</sup> CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, *op.cit.*, pp. 289-290.

<sup>111</sup> Lire NGOUNMEDJE (Firmin Mirabo), « Loi de règlement et contrôle de l'exécution du budget : contribution à l'étude de la pertinence de la loi de règlement dans les États d'Afrique noire francophone », *RAFIP* n° double 3 & 4, 2018, p. 135.

<sup>112</sup> *Ibid.*

*d'investissement et les charges exceptionnelles telles que les condamnations et transactions, les loyers-actifs non produits et les valeurs des garanties »<sup>113</sup>. Elles peuvent se résumer en deux catégories : les dépenses ordinaires et les dépenses en capital<sup>114</sup>.*

Page | 488

En sus de cette maîtrise des dépenses, ajoutons que l'optimisation des ressources apparaît elle aussi comme une panacée au déficit budgétaire. Concrètement, dans un rapport publié en 2018, le FMI a souligné que la mobilisation de recettes est un outil puissant pour créer une marge de manœuvre budgétaire et réduire l'endettement public<sup>115</sup>. Plus récemment, Souleymane Diarra soulevait déjà une autre difficulté, celle de la nécessité d'une diversification des techniques de mobilisation des ressources<sup>116</sup> afin d'éviter une dépendance exclusive vis-à-vis d'une catégorie, notamment celles externes<sup>117</sup>. Il note donc que « l'un des enseignements clés de la crise financière et économique mondiale de 2009 est qu'il faut accorder davantage d'attention à la mobilisation des ressources publiques fiscales intérieures »<sup>118</sup>. De manière prosaïque, il faut intensifier la mobilisation des ressources à travers des mesures quantitatives et des mesures qualitatives. Sur le plan qualitatif, il s'agira d'implémenter des mesures d'attraction et de sécurisation des ressources financières, tandis qu'au plan quantitatif, on devra diversifier les mesures d'augmentation des ressources fiscales et les autres types de ressources.

Si la maîtrise de la dépense publique impose une gestion efficiente des deniers publics tout en visant le bien-être global des citoyens, il faut tout au moins constater que maîtriser la dépense, c'est aussi prévoir la recette, car la recette est le catalyseur de la dépense. Autrement dit, c'est avant tout mieux prévoir les recettes et les dépenses, c'est-à-dire être réaliste et sincère dans la prévision<sup>119</sup>. Les techniques phares de la maîtrise des dépenses publiques sont la budgétisation par

<sup>113</sup> Lire l'article 28 de la Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant Régime financier de l'État et des autres entités publiques au Cameroun.

<sup>114</sup> Les dépenses ordinaires comprennent : les charges de la dette publique, c'est-à-dire les seuls intérêts de la dette publique – et non le remboursement proprement dit de la dette ; les dotations des pouvoirs publics (c'est-à-dire les dépenses de la Présidence de la République, des assemblées parlementaires, du Conseil constitutionnel, de la Haute Cour de Justice et de la Cour de justice de la République) ; les dépenses de personnel et de matériel applicables au fonctionnement des services ; les interventions de l'État, notamment en matière économique, sociale et culturelle. Les dépenses en capital comprennent : les dépenses d'investissement ; les subventions d'investissement accordées par l'État ; les réparations des dommages de guerre ; les opérations à caractère temporaire ou charges temporaires de l'État qui constituent des charges provisoires qui feront l'objet d'une compensation.

<sup>115</sup> Rapport du FMI sur la « Mobilisation des recettes fiscales et investissements privé », *op.cit.*, p. 32.

<sup>116</sup> DIARRA (Souleymane), *Chocs et Mobilisation des Recettes Publiques dans les Pays en Développement*, thèse de Doctorat en Économies et finances, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2012, p. 4.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> La logique étant de faire que chaque franc dépensé par l'État le soit à bon escient.



programme<sup>120</sup> et la nécessaire autorisation d'engagement<sup>121</sup>. Au-delà de ces mesures qualitatives de rationalisation des dépenses publiques, il importe de leur associer les divers mécanismes d'encadrement du déficit budgétaire.

### **B- La diversification des mécanismes d'encadrement du déficit**

Selon certains auteurs, « *la surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la CEMAC trouve sa justification dans les avantages de la coordination des politiques macro-économiques et dans les inconvénients qu'entraîne l'application des politiques nationales divergentes* »<sup>122</sup>. Il en ressort que les politiques budgétaires de la CEMAC, pour une meilleure coordination, doivent être mises sous la surveillance<sup>123</sup> de chaque État membre de la zone, car, une implémentation divergente des politiques nationales, constitue un frein à la résolution du déficit budgétaire.

Ainsi, la diversification des mécanismes de couverture du déficit commande une surveillance multilatérale des politiques budgétaires<sup>124</sup>. Dans cette logique, il est normal de relever que l'existence d'un dispositif de surveillance multilatérale (1) et la fixation d'un seuil de déficit (2), constituent les deux plus grands mécanismes d'encadrement du déficit dans la CEMAC.

#### **1- L'existence d'un dispositif de surveillance multilatérale**

Il faut avant tout relever que dans le cadre du traité du 16 mars 1994 instituant la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale<sup>125</sup> et de la Convention régissant l'Union des États d'Afrique centrale<sup>126</sup>, les États membres ont pris des résolutions importantes. Ils

<sup>120</sup> Tout en reconnaissant que le budget programme est Prévu par l'article 15 de la directive CEMAC relative aux lois de finances, il n'est pas fortuit de préciser qu'il permet de fournir un cadre de cohérence pour la planification des dépenses publiques à moyen terme en fonction des priorités nationales et sectorielles par l'instauration d'un processus qui facilite les consultations et les débats sur les politiques publiques par des échanges itératifs entre niveaux global et sectoriel et entre perspectives stratégiques financières.

<sup>121</sup> Les autorisations d'engagement sont prévues par les articles 20 et 21 de la directive CEMAC relative aux lois de finances et reprise par la loi de 2018 portant régime financier de l'État et des autres personnes publiques. Sa mise en place est intimement liée à l'avènement du budget programme. En effet, l'entrée en vigueur du budget programme en 2013 a induit et une nouvelle technique de budgétisation un nouveau mode de prévision des dépenses de l'État. À cet effet, les dépenses sont désormais composées des Autorisations d'Engagement (AE) et des Crédits de Paiements.

<sup>122</sup> Lire BORDES (Christian), et Al., «La coordination des politiques monétaires», *Revue d'Économie Politique*, n° 101 (1), janvier/février 1991, pp. 1-17.

<sup>123</sup> CEMAC, La marche de performance dans la programmation budgétaire des États membres de la CEMAC, Annexe n°2 au Guide didactique pour la mise en œuvre de la Directive relative aux lois de finances au sein de la CEMAC, 27 p.

<sup>124</sup> Il faut dire que cette surveillance est mise en place au milieu des années 1990.

<sup>125</sup> En abrégé CEMAC.

<sup>126</sup> UEAC.



se sont ainsi engagés à donner une impulsion décisive au processus d'intégration dans le microcosme Afrique centrale. Pour cela, deux moyens fondamentaux furent employés. D'une part, l'harmonisation<sup>127</sup> accrue des politiques et des législations de leurs États<sup>128</sup>. D'autre part, l'assurance de la convergence des performances de leurs politiques économiques au moyen du dispositif de la surveillance multilatérale<sup>129</sup>.

Historiquement, notons que la surveillance multilatérale<sup>130</sup> a été mise sur pied en 1994 en zone CEMAC<sup>131</sup>. En priorité et selon la volonté de ses textes fondateurs<sup>132</sup>, elle consiste à établir différentes procédures permettant de respecter et faire respecter les règles communes de coordination des politiques économiques nationales précisément en matière budgétaire<sup>133</sup>. Relativement au contexte français, il existe une procédure similaire, consacrée par les textes et particulièrement chargée de veiller à ce que les déficits budgétaires n'excèdent pas des seuils supportables. Il s'agit de la procédure de surveillance des déficits publics excessifs<sup>134</sup>. Cette procédure est issue du traité instituant la Communauté européenne en son article 104C<sup>135</sup>. Il faut dire que la surveillance des déficits publics était effectuée par la commission qui adressait aux

<sup>127</sup> « En 2007, cinq premières directives harmonisant le cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques des États membres ont été finalisées puis adoptées en 2008 par le Conseil des ministres de la CEMAC. Ces directives, constitutives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques, étaient relatives respectivement aux Lois de finances, au Règlement général de comptabilité publique, au Plan comptable de l'État, aux Opérations financières de l'État et à la Nomenclature budgétaire de l'État ». Lire Guide didactique de la directive n° 01/11-ueac-190-cm-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), p. 5.

<sup>128</sup> Notamment à travers l'article 54 de ladite convention qui garantit l'équilibre entre les recettes et les dépenses. « Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé par un parlementaire, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à renforcer les procédures de contrôle du budget et des comptes publics ». Cette disposition est d'ailleurs reprise par la totalité des législations financières des États de la CEMAC.

<sup>129</sup> Confère Guide didactique de la directive n° 01/11-ueac-190-cm-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), p. 62.

<sup>130</sup> Il s'agit d'un mécanisme communautaire de définition et de contrôle des politiques économiques entre les États membres de l'UEMOA. Elle vise à assurer la viabilité du cadre macroéconomique de l'ensemble de l'Union et le rendre cohérent avec le fonctionnement du marché commun.

<sup>131</sup> En réalité, le contexte qui a précédé l'adoption de la surveillance multilatérale était celui de la crise économique qui a frappé, sans exception, les économies de la CEMAC.

<sup>132</sup> Règlement n° 06/03-CEMAC-UMAC en date du 12 novembre 2003 portant Organisation, Fonctionnement et Surveillance du Marché Financier de l'Afrique Centrale.

<sup>133</sup> AVOM (Désiré) et GBETNKOM (Daniel), « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la zone CEMAC : bilan et perspectives », *op.cit.*, p. 109.

<sup>134</sup> MEKHANTAR (Joël), *finances publiques, le budget de l'État. La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France*, Hachette supérieur, 2010, p. 53.

<sup>135</sup> De nos jours, l'ancien article 104C est désormais article 104.

États membres, deux notifications. La première avant le 1<sup>er</sup> mars et la seconde avant le 1<sup>er</sup> septembre de chaque année<sup>136</sup>.

Dans un sens, l'on est amené à reconnaître aujourd'hui que, les politiques budgétaires des pays en développement ont tendance à être pro cycliques<sup>137</sup>. Autrement dit, ces pays mènent généralement des politiques budgétaires expansionnistes<sup>138</sup> durant les phases de bonne conjoncture, et les politiques restrictives<sup>139</sup> durant les phases de récession. Une tendance qui, bien que justifiable, mérite tout de même un encadrement particulier.

À la réalité, les critères de la surveillance multilatérale proprement dite, « *sont des variables macroéconomiques qui permettent d'apprécier l'état de la convergence économique dans la communauté* »<sup>140</sup>. Ces critères de surveillance multilatérale prennent en compte quatre paramètres notamment : le solde budgétaire de référence, le taux d'inflation, le taux d'endettement public et l'absence des arriérés. *Grosso modo*, la Directive fixe le taux d'inflation dans la marge inférieure ou égale à 3% tandis que le taux d'endettement public qui comprend la dette intérieure et extérieure, doit être inférieur ou égale à 70% du PIB.

De cela, l'on peut efficacement observer que le déficit budgétaire bénéficie d'une attention particulière de la part des instances de la CEMAC. Des gardes fous ont été instaurés pour en fixer le seul, et pour veiller à ce que chacun des États membres en assure le respect sur son territoire. Dans cette lancée, le tout premier rapport relatif à la surveillance multilatérale en zone CEMAC, fut produit en mars 2018. Il relevait que « *la mise en œuvre du nouveau dispositif de surveillance multilatérale en zone CEMAC, entrée en vigueur en janvier 2017, s'inscrit dans cette lancée. Ce nouveau cadre de convergence régionale vise à amener les États membres à la mise en œuvre de politiques budgétaires contra cycliques. Il sert désormais pour l'évaluation de la convergence des politiques macroéconomiques et budgétaires des États membres* »<sup>141</sup>.

<sup>136</sup> Conformément à ces deux notifications, et aidée par ses propres estimations, la commission s'attelait à élaborer un rapport, avant d'adresser une recommandation au Conseil qui statuait à la majorité qualifiée pour déclarer, le cas échéant, un État membre en déficit excessif. Lire dans ce sens MEKHANTAR (Joël), *finances publiques, le budget de l'État, op.cit.*, p. 53.

<sup>137</sup> Règlement n° 06/03-CEMAC-UMAC en date du 12 novembre 2003 portant Organisation, Fonctionnement et Surveillance du Marché Financier de l'Afrique Centrale.

<sup>138</sup> On considère ici la hausse des dépenses ou baisse des impôts.

<sup>139</sup> En l'occurrence la baisse des dépenses ou l'augmentation des taxes.

<sup>140</sup> Lire l'article 1<sup>er</sup> de la Directive n°16-UEAC-093-CM-30 modifiant et complétant la Directive n°01/01-UEAC-94-CM-06 du 03 août 2001 fixant les critères et indicateurs macroéconomiques de la surveillance multilatérale.

<sup>141</sup> Lire le Rapport intérimaire de surveillances multilatérales 2017 et perspectives pour 2018, 34<sup>e</sup> éd, mars 2018, p. 2.

La surveillance multilatérale a permis de constater que les mesures prises ont eu une incidence significative sur l'évolution macroéconomique de la CEMAC. En effet, « *la gestion des finances publiques s'est soldée par un déficit budgétaire, base engagement, hors dons, de 1 608,3 milliards de Francs CFA en 2017 (3,3% du PIB) contre 2 880 milliards Francs CFA en 2016 (6,3% du PIB)* »<sup>142</sup>. Ces données sont tributaires des recherches effectuées par la commission de surveillance. Dans le détail, il ressort que « *le solde budgétaire, base engagements, hors dons, est ressorti déficitaire dans tous les pays : Cameroun (-2,8% du PIB contre -6,3% du PIB en 2016), République Centrafricaine (-6,6% du PIB contre -4,4% du PIB en 2016), Congo (-7% du PIB en 2017 contre -13,5% du PIB une année auparavant), Gabon (-2,7% du PIB comparé à -5,2% du PIB en 2016), Guinée Équatoriale (-2,3% du PIB en 2017 contre -4,4% du PIB un an plus tôt) et Tchad (-3,1% du PIB en 2017 contre -4,2% du PIB un an plus tôt)* »<sup>143</sup>. Au final, la surveillance multilatérale apparaît bel et bien comme un mécanisme d'encadrement du déficit budgétaire dans la CEMAC. Par ailleurs, l'on ne doit pas éluder l'apport non moins important de la procédure de fixation du seuil de déficit.

## 2- La fixation d'un seuil de déficit

Dans le cadre de la CEMAC, les États ont convenu d'un ensemble de règles censées guider leurs actions relativement aux finances publiques. Celles-ci, tout en étant harmonisées, sont astreintes à des exigences de soutenabilité. Le principe ici est avant tout l'équilibre budgétaire, c'est ce qu'il ressort du traité révisé de la CEMAC qui dispose en son article 49 « *le budget de la communauté est équilibré en recettes et en dépenses* ». Cet article est le fondement de la règle de l'équilibre budgétaire en zone CEMAC, même s'il a depuis lors été dépassé par l'exception en la matière c'est-à-dire le déficit budgétaire. Le caractère dangereux de ce dernier justifie amplement la prévision d'un seuil de soutenabilité du déficit, qui est surveillé par une commission spécialisée<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> Ibid.

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> « *Les budgets des administrations publiques, notamment celui de l'État, doivent être établis et financés dans des conditions qui garantissent la soutenabilité de l'ensemble des finances publiques. Conformément aux engagements internationaux pris dans le cadre de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale, la politique budgétaire doit éviter tout déficit public excessif et se conformer à la discipline budgétaire qu'implique la monnaie commune. À cette fin, le Gouvernement définit une politique budgétaire à moyen terme conforme aux critères fixés par les conventions régissant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, en assure la bonne mise en œuvre et se prête aux obligations de la surveillance multilatérale* ». Lire l'article 7 de la Directive n° 01/11-

En guise de rappel, le déficit budgétaire prévu dans la CEMAC ne doit pas déborder le seuil des 3%<sup>145</sup>. On peut y voir une acclimatation des principes posés dans le cadre de l'accord de Maastricht en 1992. En effet, le traité de Maastricht prévoyait des critères de convergence dont le but final était de rapprocher les économies, au départ différentes, des pays membres. Dans le fond, il n'était pas question, à partir du moment où les États s'apprêtaient à adopter une seule monnaie, qu'un pays laisse grimper son inflation, sa dette publique ou son déficit. Cela pourrait faire peser d'énormes risques pour la capacité d'emprunt de ses voisins et sur la stabilité de l'euro sur les marchés<sup>146</sup>.

En tant que politique de contrôle du déficit budgétaire, la fixation du seuil du déficit est un catalyseur de la rationalisation des dépenses économiques des États de la CEMAC, en vue de limiter d'éventuels endettements. En rappel, *« pendant le deuxième trimestre 2020, l'activité économique en zone CEMAC a été fortement impactée par la COVID-19. En effet, contrairement au premier trimestre où les effets de la pandémie n'étaient pas encore très visibles, cette période a marqué l'entrée des pays de la CEMAC dans la crise, mais l'impact sur les finances publiques se fera plus sentir au troisième trimestre »*<sup>147</sup>. Cet impact va entraîner sur le long terme, des dépenses supplémentaires des États, soucieux de protéger la vie de leurs citoyens. Cependant, il faut dire que c'est grâce aux appuis d'urgence du FMI, que la plupart des pays de la CEMAC ont pu faire face à une augmentation des dépenses causée par la pandémie de COVID-19.

Dans le fond, notons que les efforts engagés au cours des dernières années pour assurer une viabilité à long terme des finances publiques, ont été fortement perturbés, avec le désarmement fiscal induit par le freinage brusque des activités dans plusieurs secteurs économiques dans les pays. Les répercussions se sont faites ressentir directement dans les Lois de finances de l'année 2021.

### Conclusion

---

UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).

<sup>145</sup> Selon l'article 3 de la Directive n°16-UEAC-093-CM-30 modifiant et complétant la Directive n°01/01-UEAC-94-CM-06 du 03 août 2001 fixant les critères et indicateurs macroéconomiques de la surveillance multilatérale, *« le taux d'inflation en moyenne annuelle est mesuré par la variation de l'indice des prix à la consommation finale des ménages. Il doit être inférieur ou égal à 3% »*.

<sup>146</sup> Lire déficit : qu'es- ce que la règle européenne des 3% ?, <https://www.touteleurope.eu/economie-et-social/deficit-qu-est-ce-que-la-regle-europenne-des-3/amp>.

<sup>147</sup> Confère Note sur les finances publiques des pays de la CEMAC à fin juin 2020, deuxième trimestre 2020, p. 1.

Au final, il est important de rappeler que le déficit budgétaire s'apprécie en fonction non seulement de la conjoncture économique de l'État mais aussi de la conjoncture économique mondiale qui prévaut. C'est d'ailleurs dans cette logique que la présente analyse précise que le déficit budgétaire est perçu de manière ambivalente dans l'espace CEMAC. En effet, l'observation des textes financiers des États membres de la CEMAC ainsi que de la pratique qui y a cours, on ne peut que conclure à une prise en charge ambivalente du mécanisme de déficit budgétaire. De ce fait, si d'une part il est promu à travers sa consécration et sa justification, il n'en demeure pas moins qu'il n'échappe pas à la contestation. Celle-ci se manifeste par la multiplication des mécanismes visant à le couvrir ainsi que la diversification des outils utiles à son encadrement.

Ce caractère ambivalent attaché au déficit budgétaire dans la sous-région CEMAC, laisse pantois les juristes. Cependant, certains économistes y voient plutôt une aubaine étant donné que le déficit budgétaire ne présente pas que des inconvénients comme le relevait déjà Keynes<sup>148</sup>. Ceci dit, en se fondant sur l'aspect hautement bénéfique du déficit budgétaire pour la relance économique, il conclut que les États ne devraient pas avoir de réticence à présenter des budgets déficitaires. Pour autant, depuis les années 1997, on observe un déséquilibre dans le budget de l'État du Cameroun et dans les autres États de la CEMAC<sup>149</sup>, avec un déficit budgétaire variant d'une année à une autre en s'aggravant. Mais peut-on légitimement affirmer qu'il y a eu croissance économique significative depuis cette période ? Sinon, le déficit budgétaire n'aurait-il pas participé à plomber l'économie avec les multiples emprunts de l'État qui semble, la plupart du temps, étouffer les contribuables ?

<sup>148</sup> DUVERGER (Maurice), *Finances publiques, op.cit.*, p. 236.

<sup>149</sup> Loi organique n°202/2014 du 21 mai 2015 relative aux Lois de finances et à l'exécution du budget de l'Etat du Gabon ; Loi organique n°020/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget au Gabon ; Loi organique n°36-2017 du 03 octobre 2017 relative aux lois de finances au Congo ; Loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques au Cameroun.





## **Le Cameroun, acteur janus sur la scène internationale : une analyse des effets de la diplomatie de paix du Cameroun en Afrique**

*Cameroon janus actor of international relations : an analysis of the effects of Cameroon's peace diplomacy in Africa.*

Par : Page | 495

**Mbog Mbog Nelson Henri Leconte**

Doctorant en Science politique

Université de Douala (Cameroun)

nelhenri@yahoo.fr

### **Résumé :**

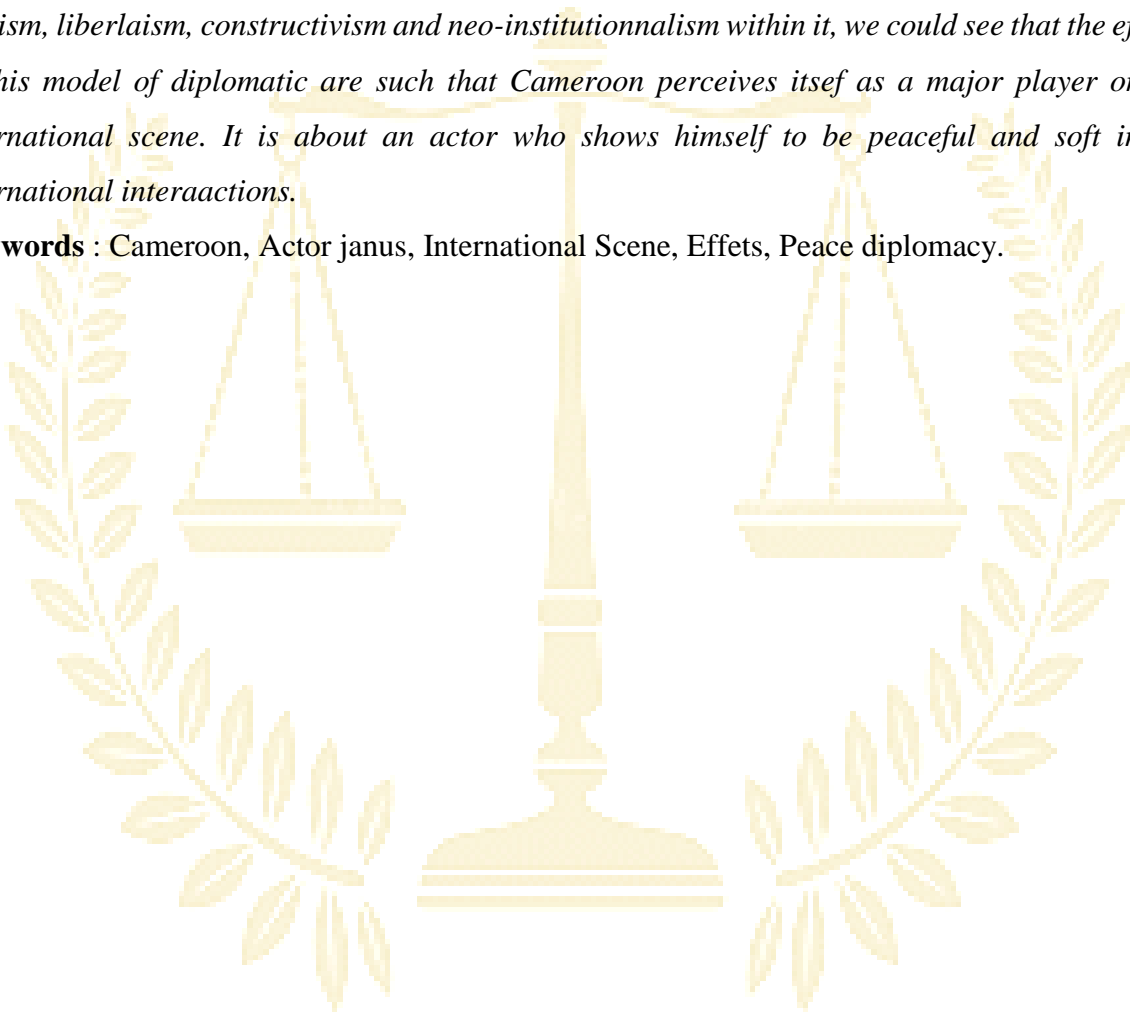
*Cet article problématise les effets de la diplomatie de paix du Cameroun sur la scène internationale africaine. Il présente la paix comme une ressource mobilisée et mobilisable par le Cameroun dans ses interactions à l'échelle régionale africaine. Il met en avant une diplomatie qui repose sur la paix entendue ici, comme la capacité de prévenir et de résoudre les conflits aussi bien à l'interne, qu'à l'externe. Partant de l'idée que la scène internationale est anarchique, l'on s'est posé la question de savoir : quels sont les effets de cette diplomatie de paix ? En s'appuyant sur l'outil méthodologique qui regroupe en son sein, le réalisme, le libéralisme, le constructivisme et le néo-institutionnalisme, l'on a pu voir que les effets de ce modèle de diplomatie sont tels que le Cameroun se perçoit comme un acteur janus sur la scène internationale. Il s'agit d'un acteur qui se montre pacifique (I) et mou (II) dans ses interactions internationales.*

**Mots-clés :** Cameroun, Acteur Janus, Scène internationale, Effets, Diplomatie de paix.

**Abstract**

*This article is problematic to the effects of Cameroon's peace diplomacy on the African international scene. It presents peace as a resource mobilized and mobilizable by Cameroon in its interactions at the African regional scale. He puts forward a diplomacy that is based on peace heard herre, as the ability to prevent and resolve conflicts both internally and externally. Starting from idea that international scene is anarchy, we asked ourselves the question to know : what are the effects of this peace diplomacy ? By relying on the methological tools that brings together realism, liberlaism, constructivism and neo-institutionnalism within it, we could see that the effects of this model of diplomatic are such that Cameroon perceives itsef as a major player on the international scene. It is about an actor who shows himself to be peaceful and soft in his international interaactions.*

**Keywords :** Cameroon, Actor janus, International Scene, Effets, Peace diplomacy.



## Introduction

Si la politique étrangère renvoie à la planification de l'action internationale d'un État (vision, projection et programmation), la diplomatie quant à elle, désigne la phase de l'opérationnalisation de cette politique étrangère. Elle fait référence à la manière de conduire ses relations internationales c'est-à-dire, de présenter son pays à l'extérieure. En référence à cette définition, l'on abordera le concept de diplomatie de paix dans le sens que nous propose Raymond Aron qui correspond à : « *la suspension plus ou moins durable, des modalités violentes de la rivalité entre unités politiques* »<sup>1</sup>. Il s'agit d'une diplomatie qui a pour socle la paix entendue ici, comme la capacité de prévenir et de résoudre les conflits aussi-bien à l'interne, qu'à l'externe. L'on ne saurait parler de relations internationales, sans toutefois évoquer la notion d'acteur qui renvoie d'après la terminologie de Jean Baudouin, aux individus, plus généralement des groupes, qui manifestent une capacité au moins relative à formuler des objectifs, à conduire éventuellement de stratégies, à peser les coûts et les avantages de leurs actes<sup>2</sup>. D'après lui, la qualité d'acteur n'est réservée qu'à la personne humaine. Guillaume Devin par contre, donne une définition assez extensive à cette notion d'acteur. Selon sa vision des choses, l'acteur désigne celui qui prend une part active aux relations s'établissant par-delà les frontières<sup>3</sup>. Il peut donc s'agir : des États, des organisations internationales, des firmes multinationales, les individus etc. S'intéressant aux États comme acteurs privilégiés des relations internationales ceci en regard du paradigme réaliste, l'on dira qu'en fonction des actes que ces derniers posent sur la scène internationale, ils peuvent être qualifiés, disqualifiés ou requalifiés d'acteurs pacifiques, d'acteurs belliqueux ou tout simplement, d'acteur *Janus*.

Tiré de la mythologie gréco-romaine, le nom *Janus* renvoie à l'appellation du dieu romain gardien des portes, symbolisé par deux visages opposés, dont l'un tourné vers l'avant, et l'autre vers l'arrière. Accolé à la notion d'acteur, il prend cette fois ci, la forme d'un qualificatif pour mettre suffisamment en exergue les deux faces diamétralement opposées, qu'un acteur (État) présente ou peut présenter dans ses interactions internationales. Comme le dieu romain, il peut paraître à la fois, fort et faible ; pacifique et belliqueux ; doux et violent ; dynamique et mou etc. On dira alors à la suite de cette taxinomie, que le Cameroun dans les relations internationales<sup>4</sup>, est

<sup>1</sup> Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris: Clamann-Lévy, 3e éd, 2004, p. 158.

<sup>2</sup> Jean Baudouin, *Introduction à la science politique*, Paris Dalloz, 11 édition, 2017, p.114.

<sup>3</sup> Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, Paris, édition, La Découverte, 4e édition, 2018, p.9.

<sup>4</sup> Adamou Ndam Njoya, *Le Cameroun dans les relations internationales*, op.cit., 414p.

perçu comme un acteur *Janus* aux deux visages ambivalents. Il est souvent présenté à la fois, comme un acteur qui se montre très actif mais aussi, très passif. Et s'il se laisse percevoir de la sorte, c'est à cause de sa diplomatie de paix c'est-à-dire, son militantisme effréné pour la recherche et de la préservation de la paix en Afrique et à travers le monde. On voit que dans ses interactions internationales, il brille par son calme qu'on pourrait qualifier de "douceur évangélique" ou "christique". Toujours prêt à brandir l'argument paix dans toutes les conjonctures internationales. En regard de cela, on peut se demander quels sont ces deux visages à travers lesquels, le Cameroun se révèle aux yeux du monde ? Après une endoscopie du déploiement diplomatique du Cameroun, l'on peut répondre en toute quiétude que son dynamisme au travers de sa diplomatie de paix, amène à le percevoir dans un premier temps, comme un acteur pacifique (I) qui se bat au quotidien à préserver la paix dans son environnement immédiat et lointain. Dans un seconde temps, comme un acteur mou des relations internationales (II). Il s'agit d'un acteur qui, malgré le potentiel et les atouts dont il dispose, se laisse parfois influencer, malmener, manipuler ou alors intimider.

#### **I- LE CAMEROUN, ACTEUR PACIFIQUE DES RELATIONS INTERNATIONALES**

Le pacifisme est une doctrine visant à l'instauration de la paix universelle qui se développe à la fin du XIXe siècle en réaction aux tensions qui opposent les puissances européennes. Il renvoie également à une attitude prônée par les partisans inconditionnels de la paix et les mouvements politiques se réclamant de la non-violence<sup>5</sup>. En référence à cette définition d'acteur proposée par Guillaume Devin, l'on envisagera l'acteur pacifique comme tout acteur (État, organisations internationales, firmes multinationales, ONG, individus etc.) qui inscrit son action ou ses relations internationales sous le signe de la recherche et la promotion de la paix. La notion de relations internationales devant être entendue en toute simplicité comme : les flux qui tendent à traverser ou qui traversent les frontières des États. Avant tout débat au fond, il serait naturel et juste de s'interroger à la fois, sur le pourquoi du caractère pacifique du Cameroun et sur les gains que ce pacifisme engrange sur la scène internationale africaine. À la question du pourquoi, l'on mettra un point d'honneur sur l'attachement des patrons de la diplomatie camerounaise aux valeurs religieuses.

En effet, les Président Ahmadou Ahidjo et Paul Biya, sont deux personnages de la vie publique camerounaise qui ont à cœur, les valeurs religieuses. Le premier étant un musulman

---

<sup>5</sup> Olivier Nay, *Lexique de science politique, op.cit.*, p.786.

pratiquant des valeurs de l'islam. Quant au second, il est un chrétien catholique fils de catéchiste et ancien séminariste<sup>6</sup>. À ce titre, Jean Marie Atangana Mebara, fait savoir en ces termes que: « *L'homme que j'ai côtoyé pendant quatre bonnes années m'a paru bien posséder ce bréviaire de MAZARIN. Ceci dit, je crois aussi qu'il a certainement lu aussi souvent MACHIAVEL. Il m'a cependant révélé un jour que son livre de chevet était La BIBLE* »<sup>7</sup>. C'est ce qui explique pourquoi dans la conduite de la diplomatie du Cameroun, ces valeurs religieuses influencent de manière positive, les relations avec les pays amis. On pourrait d'ailleurs dire que celles-ci les ont contraints à faire la paix plutôt que la guerre. De par sa posture d'acteur pacifique des relations internationales, le Cameroun a pu engranger des gains aussi divers que variés<sup>8</sup> perceptibles aussi bien à l'interne qu'à l'externe.

À l'interne, ils donnent droit au rayonnement national de sa diplomatie de paix (A). Et à l'externe, on note le prestige international du Cameroun (B).

#### **A- Le rayonnement national de la diplomatie de paix du Cameroun**

Cela ne fait plus l'ombre d'un doute que le Cameroun rayonne à l'intérieur de ses frontières. Le Président Paul Biya se targuera même en disant : « *Nous avons fait d'un État embryonnaire un véritable État démocratique, avec des institutions qui fonctionnent, une Assemblée, un Sénat, un Conseil Constitutionnel bientôt en place. Nous avons mis en place une justice et une administration sur toute l'étendue du territoire et bâti des forces de sécurité fortes capables de se déployer pour garantir notre intégrité territoriale* »<sup>9</sup>. La sociogenèse de la diplomatie du Cameroun renseigne à suffisance que depuis son accession à l'indépendance, les chefs de sa diplomatie se sont engagés dans la recherche de la paix en Afrique et à travers le monde. Un tel engagement a contribué non seulement, à sa stabilité politique, à son prestige dans la formation et le renforcement des capacités des États dans le domaine de la sécurité (1) mais également, à sa reconnaissance comme havre de paix (2).

<sup>6</sup> Le Président Paul Biya est un ancien pensionnaire du pré-séminaire Saint-Tharcissius d'Edéa (1948-1950) et du petit séminaire d'Akono (1950-1954).

<sup>7</sup> Jean-Marie Atangana Mebara, *Le Secrétaire Général à la Présidence de la République au Cameroun. Entre mythes, textes et réalités*, Paris, L'Harmattan, 2016, p.239.

<sup>8</sup> Il peut s'agir des gains symboliques (la reconnaissance, de distinction, de décoration) et des gains politiques, économiques et infrastructurels etc.

<sup>9</sup> Cf. Le Magazine de Forces de Défense Camerounaises *Honneur et Fidélité*, 42<sup>ème</sup> Fête nationale de l'unité « Armée et Nation, en synergie pour la préservation de la paix et de la sécurité, gage de l'intégration, de la stabilité et du développement socio-économique », Édition spéciale, Mai 2014, p.5.

## 1- La stabilité politique et le prestige dans la formation et le renforcement des capacités des États dans le domaine sécuritaire

S'il fallait remettre une palme d'or en matière de stabilité politique, le Cameroun ferait partie des récipiendaires en Afrique subsaharienne<sup>10</sup> compte tenu de ce que, depuis son accession à l'indépendance, il n'a jamais connu un véritable coup d'État en dehors du putsch manqué du 06 avril 1984. Fait rare et très significatif en Afrique noire qui compte à son actif, une pluralité de coups d'État<sup>11</sup>. Une endoscopie révèle qu'entre 1960 et 2006, l'Afrique enregistre 73 coups d'État<sup>12</sup>. Les derniers en date sont le putsch du 5 septembre 2021 en Guinée et celui du 24 janvier 2022 au Burkina Faso. Cette stabilité politique trouve une explication dans le fait que le Cameroun en tant que pupille des Nations-Unies, s'est engagé depuis son accession à la souveraineté internationale, à travailler pour maintenir au beau fixe, ses relations avec New York<sup>13</sup>. Aux côtés des États membres de l'organisation panafricaine, il a mené une lutte acharnée pour la préservation de la paix mondiale. De manière régulière, il participe aux opérations de pacification des relations internationales à travers l'envoi des troupes qui brillent par leur exemplarité sur les différents théâtres d'opérations où ils sont déployés<sup>14</sup>. L'on ne saurait occulter le fait qu'il a mis un point d'honneur dans la résolution des conflits par les voies pacifiques. À travers ses déclarations officielles, le Président Ahmadou Ahidjo n'a eu de cesse de rappeler que : « *Le Cameroun est un pays pacifique qui croit aux vertus du dialogue plus qu'à l'exercice de la force et est fermement attaché au règlement pacifique des différends* »<sup>15</sup>. Il s'agit d'un pays qui s'est toujours montré

<sup>10</sup> Le Cameroun fait partie des rares pays en Afrique subsaharienne à avoir connu depuis son accession à l'indépendance, une incontestable stabilité politique. Hormis la tentative de putsch avortée du 06 avril 1984, ce pays n'a jamais connu de coup d'État fait rarissime en Afrique. Voir à cet effet : Kengne Foudoup, « Une stabilité politique rare », in Kengne Foudoup (dir.), *Le Cameroun. Autopsie d'une exception plurielle en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp 231-272, p 231.

<sup>11</sup> RCA : Le 31 décembre 1965, un coup d'État de Jean Bedel Bokassa renverse David Dacko, 1979 Coup d'État de David Dacko qui conduit au pouvoir André Kolingba, 2001-2003 coup d'État perpétré par François Bozizé qui accède au pouvoir le 15 mars 2003. Tchad : Le 21 avril 1974 lancement d'une rébellion par Hissen Habré qui se termine avec le renversement de Goukouni Oueddel le 7 juin 1982, 1987-1990 : coup d'État à la suite d'une rébellion menée par Idriss Deby, le 14 novembre 2005 : tentative de coup d'État lancé depuis le Soudan par les rebelles du SCUD. Le 1<sup>er</sup> février 2008 : tentative de coup d'État, une coalition de groupes rebelles attaque Ndjamena. CONGO : 1967 coup d'État de Marien Ngouabi, 1979 coup d'État de Denis Sassou Nguesso, 1997 Coup D'État de Denis Sassou Nguesso. Voir Narcisse Mouelle Kombi, « Les prémisses d'un rayonnement international », in Revue camerounaise d'Études internationales, colloque international sur le thème : Diplomatie et l'action internationale du Cameroun, Numéro spécial : 2<sup>ème</sup> Semestre 2011, p.11.

<sup>12</sup> Victorien Hameni Bieleu, *Politique de défense et de sécurité du Cameroun*, op.cit., p.205.

<sup>13</sup> Jacques Roger Booh Booh, « Le Cameroun et le maintien de la paix », op.cit., p.14.

<sup>14</sup> Aucun écart de comportement n'a été observé du côté des différents contingents observés camerounais déployés sur les terrains d'opérations.

<sup>15</sup> Voir Le Discours du Président Ahmadou Ahidjo prononcé à la tribune des Nations Unies à New York en 1970.



prompt à exécuter de bonne foi les décisions du Conseil de sécurité pour maintenir à travers le monde, la paix et la sécurité internationales. Dans la sous-région Afrique Centrale par exemple, il a entrepris dès le début des années 1990, des démarches discrètes avec les États membres en vue de construire les bases d'une paix durable<sup>16</sup> etc.

Page | 501

La politique de non-ingérence qu'il pratique depuis son accession à l'indépendance a été jusqu'ici, un rempart contre l'ingérence des autres États dans ses affaires internes. On en a pour preuve que la crise sécuritaire qui sévit dans ses régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest a partagé l'opinion publique internationale. D'un côté, on a eu ceux qui ont préconisé un interventionnisme pour endiguer cette crise. C'est le cas des États-Unis d'Amérique et certaines puissances occidentales avec à la manœuvre, le sous-secrétaire d'État américain aux affaires africaines Tabor Nagy qui dénonce « *l'inertie du gouvernement camerounais* » face à la crise<sup>17</sup>. De l'autre côté, ceux qui estiment qu'il s'agit d'une affaire interne dont le Cameroun a les moyens d'apporter une réponse efficace, qu'il suffit tout simplement de lui accorder un peu plus de temps. Pour eux, il est hors de question, de porter cette affaire de manière « *formelle* » devant le Conseil de sécurité puisque ces événements ne sont pas de nature à menacer la paix et à la sécurité internationales. Il s'agit bien de la Chine, la Russie<sup>18</sup>, la Guinée Équatoriale et quelques alliés du Cameroun.

La Chine et la Russie soutiennent *mordicus* que les autorités camerounaises sont bel et bien en capacité de résoudre la crise au travers d'un dialogue déjà engagé par le gouvernement camerounais<sup>19</sup>. Au final, aucune intervention extérieure n'a été envisagée aux fins de résoudre cette crise sécuritaire qui perdure depuis 7 ans. Ça été également le cas avec la crise du début des années 1990.

En outre, son dynamisme sur la scène internationale lui a permis d'accueillir des ateliers de formation et de participer aux opérations de paix. Chaque année, il accueille comme auditeurs, plus de 1500 personnels militaires, gendarmes et policiers des pays étrangers, dans ses écoles et centres d'instruction<sup>20</sup>. De multiples exercices multinationaux tels que : CENTRAL ACCORD en

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p.19.

<sup>17</sup> Cf. Magazine *Jeune Afrique Économie*, N°409, p.102.

<sup>18</sup> Le représentant de la Russie : « *pour le moment, nous avons toutes raisons de croire que le Cameroun est capable de résoudre ce problème épineux tout seul. Nous sommes disposés à l'aider mais seulement si nos partenaires au Cameroun le jugent nécessaires* », *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Magazine *Honneur et fidélité, Édition spéciale*, mai 2014, p48.

2014 ; OBANGAME EXPRESS<sup>21</sup> en 2014 ; EUPST AWAE en 2014<sup>22</sup> ; LOANGO en 2014 et bien d'autres encore, qui mobilisent des milliers de personnels de plusieurs nationalités africaines, européennes et américaines sont également organisés sur son sol. Tous ces faits sus évoqués font du Cameroun, une plaque tournante en matière de gestion des problèmes de sécurité de la sous-région Afrique Centrale et même dans d'autres sous-régions.

Grâce à sa diplomatie de paix, le Cameroun bénéficie de la présence sur son sol, des sièges des organisations intergouvernementales et des organisations non-gouvernementales. Cette présence lui permet de capter les ressources et autres opportunités qu'elles offrent en termes de programmes d'aide et de développement social ou communautaire d'envergure<sup>23</sup>. On peut citer entre autres : le Programme des Nations-unies pour le Développement ; le Programme alimentaire mondial (Bureau régional pour l'Afrique Centrale) ; l'École Régionale de Sécurité Incendie ; le Haut-Commissariat des Nations-unies pour les réfugiés ; l'Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne (ASECNA) ; la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC) etc.<sup>24</sup>. On peut également mentionner : le Centre Interrégional de Coordination (CIC) qui est un organe dédié à la sécurisation du Golfe de Guinée et la base logistique continentale de la force africaine en attente de l'Union africaine. Outre le prestige, sa diplomatie de paix lui confère la reconnaissance comme havre de paix.

## 2- La reconnaissance du Cameroun comme havre de paix

En dépit de la crise sécuritaire qui sévit dans certaines parties du territoire camerounais, toutes les opinions convergent à dire que le Cameroun est un pays de paix. S'il est étiqueté comme tel, c'est en regard de l'existence d'un climat de paix favorable aux investissements privés. C'est surtout à cause de la coexistence pacifique entre les différentes composantes sociologiques d'ici et d'ailleurs.

<sup>21</sup> Il s'agit d'un exercice multinational, organisé annuellement sous la houlette des États-Unis d'Amérique dont le but est le renforcement des capacités des Marines et Garde-côtes des États africains du Golfe de Guinée.

<sup>22</sup> Est un exercice d'entraînement de la composante police d'une mission de maintien de la paix qui s'est déroulé à l'École Internationale des Forces de Sécurité à Awae du 25 mars au 25 avril 2014 sous la forme d'une simulation du fonctionnement d'un état-major (CPX) couplée à un exercice de théâtre (FTX) de composante police déployée dans le cadre d'une opération de paix sous un mandat international.

<sup>23</sup> Yves Alexandre Chouala, *La politique extérieure du Cameroun, Doctrines, acteurs, processus et dynamiques régionales*, op.cit., p.138.

<sup>24</sup> Cf. Tableaux des organisations internationales bénéficiant d'un accord de siège, Arrangement d'établissement ou protocole de partenariat avec le gouvernement camerounais. Réalisés par Yves Alexandre Chouala, op.cit., pp.140-142.

Selon la vision du Président Paul Biya, il ne saurait exister le développement là où il y a la violence encore moins, là où il y a les troubles. C'est d'ailleurs pour cela, qu'il ne cesse de dire à haute et intelligible voix, que : « *la paix et la tranquillité constituent le préalable au développement* »<sup>25</sup>. Eu égard à cela, il engage son pays vers la fin des années 1980 et le début des années 1990, dans une lutte acharnée contre le grand banditisme et la grande criminalité qui sévissent dans les grandes villes et dans le septentrion. À cet effet, il crée au sein des forces de défense et de sécurité, de nouvelles unités<sup>26</sup> pour assurer la protection des personnes et des biens et donc, des investissements privés. À cela s'ajoute la création d'un Centre de vidéo surveillance dans plusieurs villes camerounaises<sup>27</sup> qui permet : d'assurer la sécurité des personnes et biens, de lutter contre le grand banditisme, la délinquance et le désordre urbain<sup>28</sup>. En plus de faire de la lutte contre l'insécurité son cheval de bataille, le Président Paul Biya procède à l'allègement des conditions de création et d'exploitation des entreprises industrielles à travers la mise en place des Zones Franches Industrielles (ZFI)<sup>29</sup>. Entre 1990 et 2010 cette Zone Franche Industrielle totalise, une quarantaine d'entreprises qui participent à la dynamisation de l'économie camerounaise. Dans le vécu quotidien, on observe une sorte de coexistence pacifique entre les différentes composantes sociologiques d'ici et d'ailleurs.

Cette coexistence pacifique entre ces différents peuples fait du Cameroun, une « *Afrique en miniature* ». On dénombre au total près de 230 langues locales<sup>30</sup>. À ce nombre, il faudrait ajouter les populations venues d'ailleurs. D'après les chiffres avancés par le Haut-Commissariat des Nations-unies pour les réfugiés (UNHCR), le camp de Minawao<sup>31</sup> situé à l'extrême-nord du Cameroun, accueille en moyenne 1202 nouveaux arrivants tous les mois. Le nombre total des nouveaux arrivants en 2020 était de 4809 ajouté à la croissance naturelle de l'année, a porté la population totale du camp au soir du 31 mars 2020 à plus de 66.978 réfugiés nigériens qui sont

<sup>25</sup> Cf. Discours du candidat Paul Biya prononcé à Douala le 10 octobre 1997.

<sup>26</sup> Il s'agit du GSO, l'ESIR, GPIGN et le BLI qui deviendra plus tard, le BIR.

<sup>27</sup> Les villes telles que : Douala, Yaoundé, Kye-ossi, Waza, Garoua etc.

<sup>28</sup> Il s'agit d'un dispositif constitué de plus de 2000 caméras miniaturisées fixées sur des dispositifs semblables aux lampadaires solaires soutenues par 65 antennes Rodec et 2000 postes émetteurs-récepteurs portatifs sont déjà installés dans plusieurs villes camerounaises notamment dans les capitales régionales.

<sup>29</sup> Une Zone Franche Industrielle désigne une Aire géographique délimitée et clôturée, comprenant un accès contrôlé, au sein de laquelle le régime de Zone Franche est applicable. Lire l'ordonnance du 29 janvier 1990 créant le régime de Zone Franche au Cameroun.

<sup>30</sup> Gabriel Mba, « Une très forte diversité linguistique », in Kengne Fodouop (dir.), *Le Cameroun. Autopsie d'une exception plurielle en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2010, p.151.

<sup>31</sup> Camp ouvert en 2013 pour répondre à l'afflux massif des réfugiés nigériens vers le Cameroun.

pour la plupart d'entre d'eux, catholiques, protestants ou musulmans<sup>32</sup>. Ces derniers bénéficient tous de l'accès aux services sociaux de base accordés par l'État camerounais. Toujours d'après le HCR, le Cameroun en date du 24 février 2020, abrite 4.09.409 réfugiés, dont 293.573 provenant de la RCA, 112.960 du Nigéria et 1.607 du Tchad, le reste provenant de la RDC, du Rwanda, Soudan, de la Cote d'Ivoire, du Burundi et du Congo. Sur le plan éducationnel, le Cameroun garantit l'égalité des chances tant pour les ressortissants que pour les réfugiés<sup>33</sup>. Il faut cependant souligner que cette coexistence pacifique entre les différentes composantes sociologiques est menacée de temps à autre par la résurgence du tribalisme. On note également l'existence de quelques cas isolés des conflits identitaire, politique, économique et foncier qui ont souvent opposé les groupes ethniques. On peut citer au passage les conflits : Nyokon/ Bamiléké, Kirdi/Foulbé, Bassa/Eton, Douala/ autres Sawa, Kotoko/ Acrabes-Choa<sup>34</sup>.

Si à l'interne, son pacifisme lui procure un rayonnement national sur la scène internationale, il lui fait aussi gagner en prestige.

### **B- Le prestige international du Cameroun**

Ce prestige international est dû au fait qu'il est présent sur la scène internationale que ce soit dans le cadre des sommets internationaux (OUA, OIF, Commonwealth) ou celui des conférences internationales organisées à travers le monde, sur les questions relatives à l'économie, aux transports, aux échanges, à la faim, à la sécurité, à la santé, aux migrations de la population, la pauvreté à la paix etc.<sup>35</sup>. Ce marquage de la scène internationale produit comme effet *Boomerang*, le développement des relations diplomatiques (1) en entraînant par la même occasion, sa crédibilisation (2).

#### **1- Le développement des relations diplomatiques**

Son attachement au non-alignement qui inclut la coexistence pacifique avec tous les autres pays du monde quels que soient leurs systèmes politiques et sociaux<sup>36</sup> l'amène à s'ouvrir progressivement à tous les pays épris par le sentiment de paix. En reliant les paroles aux actes, le Président Ahmadou Ahidjo crée le 19 janvier 1960, le ministère des affaires étrangères qui a la

<sup>32</sup> UNHCR/CAMEROON, Profil du camp de Minawao, Avril 2020.

<sup>33</sup> Voir la loi n° 2005/006 du 25 juillet 2005 portant statut des réfugiés au Cameroun considérée par beaucoup comme l'une des lois les plus favorables aux réfugiés au monde, car elle garantit l'égalité des droits et l'accès à presque tous les services auxquels les citoyens camerounais ont droit.

<sup>34</sup> Victorien Hameni Bieleu, *op.cit.*, p.208.

<sup>35</sup> Kengne Fodouop et Samuel Ndembou, « Une vie diplomatique atypique », *op.cit.*, pp.346-347.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p.340.

lourde tâche de prendre toutes dispositions pour que les missions diplomatiques du Cameroun soient ouvertes à l'étranger. C'est donc en regard de cela, que le Cameroun voit son réseau diplomatique s'élargir à travers le monde. Un tel élargissement entraîne *ipso facto*, la multiplication des visites et voyages officiels du Chef de l'État.

Page | 505

Au lendemain de son indépendance, le Cameroun s'engage sur le terrain diplomatique. Cet engagement se traduit de manière concrète par la mise en place de manière progressive, d'un réseau diplomatique. Sa démarche diplomatique était celle de s'inscrire dans une coopération diplomatique plus large en excluant la possibilité d'être l'otage d'une puissance. Ce choix lui a permis de jouer dans tous les camps (capitalistes et communistes) et de diversifier ses partenaires diplomatiques. En tant que jeune État, le Cameroun a opté pour une politique de maîtrise des coûts de la représentation à travers les accréditations multiples<sup>37</sup> qui donnent compétence à la plupart de ses ambassadeurs dans plusieurs pays avec pour zone de compétence couvrant trois à quatre pays.

Sous l'impulsion du Président Ahmadou Ahidjo, le Cameroun établit avant la fin de l'année 1960 des relations diplomatiques avec ses anciennes puissances coloniales (l'Allemagne, la France et l'Angleterre). L'année d'après, il noue des relations avec les USA, le Canada, l'Espagne, l'Italie, la Belgique, les pays Bas, la Suède et l'État du Vatican<sup>38</sup>. Dès 1962, il noue des relations avec les pays de l'Europe de l'Est à l'instar de : la Pologne, la Yougoslavie, la Roumanie et la Tchécoslovaquie. Il noue également les relations diplomatiques avec Israël et la Chine continentale. En Afrique, le Cameroun développe et diversifie ses relations diplomatiques avec ses voisins aussi-bien lointains, qu'immédiats. Entre 1960 et 1972, le Cameroun compte en tout et pour tout, 17 représentations diplomatiques et consulaires. De 1972 à 1990, il passe à 32<sup>39</sup> d'où une augmentation de 15 représentations diplomatiques. À l'entame de la décennie 1990-2000, le Cameroun passe à 39 représentations dont 32 ambassades, 02 consulats généraux, 05 consulats. En 2020, le Cameroun totalise 47 représentations diplomatiques et consulaires réparties comme suit : 34 Ambassades (dont 16 en Afrique) ; 04 Missions permanentes ; 03 Consulats généraux ; 06 Consulats. En ce moment, le Cameroun entretient des relations diplomatiques avec près de 130 pays repartis sur cinq continents du monde<sup>40</sup>. Il est l'un des rares pays de la planète à faire partie

<sup>37</sup> L'accréditation multiple est consacrée par l'article 5 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p 341.

<sup>39</sup> Narcisse Mouelle Kombi, *op.cit.*, p.80.

<sup>40</sup> Balma J.G, *Marchés nouveaux, Le guide économique des pays en expansion*, n° 13, 2003, 930 p.



à la fois de la Francophonie et du Commonwealth, de l'Organisation de la Conférence Islamique. En élargissant le réseau diplomatique, les patrons de la diplomatie camerounaise sont appelés à multiplier leurs voyages officiels.

Les voyages officiels des Chefs de l'État sont des contacts bilatéraux intermittents<sup>41</sup> aux sommets qui participent de l'animation de la fonction présidentielle et de l'exercice de ses fonctions diplomatiques et de représentation<sup>42</sup>. Suivant les analyses du Professeur Augustin Kontchou Kouomegni, les liaisons officielles intermittentes constituent « *Des indicateurs irremplaçables de la diplomatie des contacts (...): par leur continuité ou leur répétition dans le temps et dans l'espace, elles dévoilent l'orientation politique ou simplement géographique de la diplomatie de ces pays* »<sup>43</sup>. Elles permettent d'assurer le rayonnement diplomatique de son pays sur la scène internationale. Yves Alexandre Chouala souligne qu'elles : « *sont des moments cruciaux de la mise en œuvre de la politique extérieure* »<sup>44</sup> de son pays. Il s'agit pour un Chef de l'État, des moments de négociation et de signature des accords bilatéraux avec ses homologues conformément à l'Article 47 de la loi fondamentale camerounaise qui dispose que : « *Le Président de la République négocie et ratifie les traités et accords internationaux* »<sup>45</sup>. Une visite officielle peut aussi représenter des moments d'expression de la solidarité d'un Chef d'État à l'endroit de son homologue. Dans ce cas de figure, elle intervient pour apporter de l'aide, le soutien et même le réconfort à un pays ami. Pour des besoins de festivité ou d'apaisement des tensions, un Chef de l'État peut également rendre visite à son homologue. En ce sens, le Président Paul Biya avait pris part aux cérémonies d'investiture de deux Présidents nigériens<sup>46</sup>. En 2010, il s'est rendu à nouveau au Nigeria pour assister à la célébration du cinquantenaire.

Le Président Amadou Ahidjo en son temps, c'était rendu au Tchad pour assister à la fête Nationale le 13 janvier 1963 sur invitation de son homologue le Président Tombalbaye<sup>47</sup>. Pour l'apaisement des tensions, le Président Paul Biya avait effectué une visite au Nigeria pour rencontrer son homologue Shehu Shagari aux fins d'apaiser les tensions permanentes qui existaient entre leurs deux pays depuis 1975<sup>48</sup>.

<sup>41</sup> Kontchou Kouomegni, *Le système diplomatique africain*, op.cit., p.95.

<sup>42</sup> Yves Alexandre Chouala, op.cit., p.135.

<sup>43</sup> Kontchou Kouomegni, op.cit., p.93.

<sup>44</sup> Yves Alexandre Chouala, op.cit., p.135.

<sup>45</sup> Cf. Article 47 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

<sup>46</sup> Il s'agit de l'investiture du Président Olusegun Obasanjo en 2003 et d'Oumarou Moussa Yaradoua en 2008.

<sup>47</sup> Ngamondi Karie Youssoufou, op.cit., p.350.

<sup>48</sup> Ibid., p 351.



Entre 1960 et 1970, le Chef de l'État camerounais a effectué des visites et voyages officiels à la fois en Afrique et en dehors de l'Afrique. Dans l'espace africain, il a rendu 10 fois visites à ses homologues de l'Afrique de l'Ouest et 10 fois à ceux de l'Afrique de Centrale. Ce qui fait un total de 20 visites officielles. À travers ce score, le Cameroun se fixe à la deuxième place en Afrique Centrale après le Burundi, à effectuer des déplacements en direction de ses voisins<sup>49</sup>. Au fil du temps, ces visites se sont multipliées au point de le crédibiliser sur la scène internationale.

## 2- La crédibilisation du Cameroun sur la scène internationale

La crédibilisation du Cameroun, s'observe à travers la désignation de sa capitale politique Yaoundé comme lieu des grandes rencontres internationales. Dans leur quête des solutions aux problèmes qui menacent la paix et la stabilité de leur continent, les États africains décident de faire du Cameroun, le pôle des grandes rencontres internationales. Si ce choix est porté sur le Cameroun, c'est en raison de ce que, depuis les années 1960, il s'est engagé en faveur de la paix en devenant ainsi, un acteur diplomatique de premier plan en Afrique et dans la sous-région Afrique Centrale en matière de coopération et de solidarité internationale<sup>50</sup>. À cela, il faudrait inclure le fait qu'il occupe une position stratégique<sup>51</sup> en Afrique. Tous ces facteurs combinés ont fait à ce que, sa capitale politique Yaoundé, accueille à partir de la décennie 1960, plusieurs conférences diplomatiques constitutives d'organisations sous-régionales d'intégration et de coopération<sup>52</sup>. En juillet 1996, Yaoundé accueille le premier sommet consacré à la question de la sécurité en Afrique Centrale qui conduit à la signature, le 8 juillet de la même année, du pacte de non-agression<sup>53</sup>. Le 25 février 1999, Yaoundé accueille le Sommet des Chefs d'État au cours duquel est résulté la création du COPAX. En mai 2010, le Cameroun est une fois de plus initiateur et hôte d'une grande conférence diplomatique sur les cinquantenaires des indépendances africaines baptisée AFRICA 21<sup>54</sup>. Trois ans plus tard, S.E.M Paul Biya réunit à Yaoundé du 23-25 juin 2013 plus d'une dizaine des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, de la CEEAC et de la Commission du Golfe

<sup>49</sup> Kontchou Kouomegni, *op.cit.*, p.104.

<sup>50</sup> Apollinaire Tite Amougou, « Le droit international et l'action diplomatique du Cameroun », in Jean-Louis Atangana Amougou (dir.), *Le Cameroun et le droit international*, *op.cit.*, p.39.

<sup>51</sup> Le Cameroun est un pays situé à la lisière de l'Afrique Centrale et l'Afrique de l'Ouest. Selon le Président ivoirien Alassane Dramane Ouattara, le meilleur endroit pour débattre des moyens à même de nous aider à lutter contre la piraterie et les vols à main armée en mer. Allocution d'Alassane Dramane Ouattara, Président en exercice de la CEDEAO à l'ouverture du sommet.

<sup>52</sup> Cf. La Déclaration de Yaoundé sur les conclusions du Sommet tripartite CEEAC/CEDEAO/CGG.

<sup>53</sup> Il convient de relever que le texte du pacte avait déjà été adopté lors du sommet de Libreville de 1993.

<sup>54</sup> Apollinaire Tite Amougou, *op.cit.*, p.40.

de Guinée<sup>55</sup>. On peut également mentionner, la tenue à Yaoundé du 16 février 2015 de la session extraordinaire du Conseil de Paix et de sécurité de l'Afrique Centrale (COPAX)<sup>56</sup>. Enfin, on peut citer la tenue à Yaoundé du 21 au 22 novembre 2019 d'un sommet extraordinaire des Chefs de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).

En dehors de faire de Yaoundé le centre de convergence des sommets et conférences internationales, les Chefs d'État africains ont tout aussi jeté leur dévolu sur le Président Paul Biya et sur les ressortissants camerounais.

Il ne se passe plus une année sans que les Chefs d'État africains fassent recours à la sagesse du Président Paul Biya soit pour les conseils, soit pour jouer les bons offices ou encore, pour intervenir comme médiateur dans certaines crises en Afrique. Pour beaucoup d'entre ces Chefs d'État, il est considéré comme un sage. Si ce qualificatif de sage est accolé à sa personne, c'est en raison de sa longue expérience en tant qu'homme d'État.

Le Président Paul Biya totalise à nos jours (en 2023), 41 années d'expérience qui lui ont permis de maîtriser de fond en comble, les arcanes de la politique internationale d'une manière générale, de la politique africaine en particulier. Il est décrit par ses homologues, comme un homme qui maîtrise l'art du compromis c'est-à-dire, quelqu'un qui sait concilier les parties en présence quelle que soit la divergence d'opinions. Sa stratégie consiste à mettre les problèmes sur la table, sans faux-fuyants, abattre ses cartes, se montrer patient et très réceptif des opinions des autres<sup>57</sup> tout en gardant les yeux sur l'objectif final recherché. C'est en ce sens qu'il a su faire évoluer les objectifs de la CEMAC<sup>58</sup>. Son comportement pondéré et très discret lui a permis de tirer avantage de certaines situations. Dans l'affaire Bakassi par exemple, son calme et sa sérénité ont permis la reconnaissance de la « camerounité » sur cette presqu'île.

En revisitant l'actualité politique nationale et internationale de ces dernières décennies, l'on s'en est aperçu que le Président Paul Biya a été pour beaucoup dans la transition pacifique au Gabon, la stabilisation du Tchad et le retour de la paix en RCA.

---

<sup>55</sup> Cf. Déclaration de Yaoundé sur les conclusions du Sommet tripartite CEEAC/CEDEAO/CGG.

<sup>56</sup> À l'issue de ce sommet, il a été autorisé par l'UA, le déploiement d'une Force Multinationale Mixte (FMM) de 8700 hommes. En outre, il a été décidé une aide d'urgence d'un montant de 50 milliards de Francs CFA pour appuyer les efforts du Cameroun et du Tchad<sup>56</sup> dans cette lutte contre le Groupe terroriste Boko Haram.

<sup>57</sup> Même lorsqu'il ne les partage.

<sup>58</sup> Cf. Le Magazine *Jeune Afrique Économie*, n° 412, pp. 250-254.

Le rayonnement diplomatique du Cameroun a permis à ce qu'un bon nombre de ses nationaux se voient confier des postes de responsabilité dans les organisations internationales<sup>59</sup>. On peut citer entre autres de : Nzo Ekhah Ngaky et William Aurélien Eteki Mboumoua qui ont occupé le prestigieux poste de Secrétaire Général de l'OUA. Gottlieb Lobe Monekosso a occupé les fonctions de Directeur Général de l'OMS pour l'Afrique. Issa Hayatou a trôné à la tête de la Confédération Africaine de Football (CAF). Tankeu Elisabeth est depuis 2003 à la tête de la Commission de l'Union Africaine au Commerce et à l'industrie. Florence Arrey (juge au Tribunal Pénal International pour le Rwanda), Benjamin Mutanga (juge au Tribunal Pénal Spécial pour Sierra Leone) et Maurice Kanga (juge au Tribunal du Droit de la Mer), etc.

Page | 509

Bien que se présentant comme un acteur dynamique voire, pacifique des relations internationales, le Cameroun reste mou dans ses interactions internationales.

## **II- LE CAMEROUN, ACTEUR MOU DES RELATIONS INTERNATIONALES**

Le pacifisme dont fait montre le Cameroun sur la scène internationale africaine, amène plus d'un, à le qualifier d'acteur mou des relations internationales. L'adjectif mou utilisé ici, traduit l'idée de quelque chose ou de quelqu'un qui cède facilement au toucher ou alors qui manque de vigueur ou de fermeté<sup>60</sup>. Dans le langage familier, il renvoie à une personne qui est de faible de caractère<sup>61</sup>. En s'inspirant une fois de plus de la définition d'acteur<sup>62</sup> que nous propose Guillaume Devin, l'on dira qu'un acteur mou, désigne celui qui manque de fermeté dans ses relations qui s'établissent par-delà ses frontières. Si le Cameroun est jusqu'ici étiqueté comme tel, c'est en regard de la "douceur évangélique" qu'il présente dans ses interactions aussi-bien dans la sous-région Afrique Centrale que sur l'ensemble du continent africain. À vrai dire, le Cameroun ne s'est jamais illustré par une attitude d'agressivité vis-à-vis d'un quelconque État.

Contrairement à certains États qui, en quête de reconnaissance ou d'affirmation de leur leadership, brandissent la menace ou l'emploi de la force, le Cameroun nourrit l'ambition et même le désir de promouvoir les relations harmonieuses dans son voisinage aussi-bien immédiat que lointain telles que prescrites par les textes et conventions internationales en la matière. À chaque fois qu'il est confronté à l'un de ses voisins dans le cadre d'un différend, il penche pour la résolution pacifique plutôt que l'emploi de la force. Il préfère négocier quand bien même il se

<sup>59</sup> Kengne Fodouop et Samuel Ndembou, *op.cit.*, p.350.

<sup>60</sup> <http://www.Larousse.fr/dictionnaires/français/mou/52840>. (Consulté, le 07 janvier 2022).

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Guillaume Devin, *op.cit.*, p.9.

trouve en position de force. En d'autres termes, il accepte d'être malmené plutôt que d'aller à l'encontre des prescriptions du droit international. Cette façon de procéder montre à suffisance qu'il n'a jamais véritablement eu à faire usage de la force dans ses échanges internationaux. Cela cache également son manque d'ambition à jouer les premiers rôles sur la scène internationale. Le Président Paul Biya faisait lui-même remarquer dans l'un de ses discours, que : « *L'ambition du Cameroun n'est pas de jouer à tout prix un rôle de premier plan sur la scène internationale. Notre souci est de tenir dignement notre place là où nous devons être et de défendre nos intérêts légitimes* »<sup>63</sup>. Ceci explique pourquoi, il ne prend généralement pas les devants face à certains problèmes ou crises qui minent sa zone de compétence alors qu'il est de par la nature, leader de la sous-région CEMAC. Comme le soulignait encore Daniel Abwa : « *jouer son rôle de leader c'est avoir son mot à dire sur tous les problèmes qui se posent dans sa zone de compétence* »<sup>64</sup>. On verra que ce manque d'ambition du Cameroun, a amené quelques États voisins<sup>65</sup>, à remettre en question son leadership. État des choses qui le plonge dans une situation d'incapacité à assumer son leadership en zone CEMAC (A) en entraînant par la même occasion, son faible rayonnement sur la scène régionale africaine (B).

#### **A- L'incapacité du Cameroun à assumer son leadership en zone CEMAC**

Le tout n'est pas de disposer tous les atouts<sup>66</sup> nécessaires pour être un leader. Il faudrait en plus de ces atouts, jouer son rôle de leader. Chose que le Cameroun se refuse de faire. On voit qu'il préfère rester attaché à la paix, à « la douceur évangélique » qui l'installent dans une odeur de sainteté avec la Charte des Nations-unies et l'Acte constitutif de l'Union africaine plutôt que de frapper du poing sur la table. Posture qui fait naître chez certains pays voisins, des velléités hégémoniques (1) et la passivité aux frontières (2).

##### **1- Les velléités hégémoniques de certains pays voisins**

Elles se traduisent par des actes de contestation de son leadership. On peut voir qu'aux lendemains de la démission du d'Ahmadou Ahidjo, le Président Omar Bongo Ondimba s'érige en

<sup>63</sup> Paul Biya, *op.cit.*, p.12.

<sup>64</sup> Daniel Abwa, « Cameroun, moteur essentiel de l'intégration régionale en Afrique ? », in *Dynamiques d'intégration régionale en Afrique centrale, Yaoundé*, Presses universitaires de Yaoundé, 2001, p. 510.

<sup>65</sup> Au banc des accusés, figurent en première ligne : la Gabon et de la Guinée Équatoriale.

<sup>66</sup> Le Cameroun dispose 48,18% de la population, 15,65% de la superficie, 44,95% du PIB, 62,7% du PIB agricole, 71,17% du PIB industriel hors pétrole de la CEMAC. Lire François Colin Nkoa « Le leadership économique du Cameroun en zone CEMAC : obstacle ou atout à l'intégration régionale », Ewangué *op.cit.*, pp 309-310. Cité par Jean Kenfack, « Le Cameroun et la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale », in Jean-Louis Atangana Amougou (dir.), *Le Cameroun et le droit international, op.cit.*, p.233.

Doyen des Chefs d'État de la sous-région. Cette volonté hégémonique débouche donc sur des querelles de leadership avec son homologue le Président Paul Biya pour le contrôle des institutions communautaires<sup>67</sup>. En 2009 après le décès du Président Omar Bongo, son homologue le Président Équato-Guinéen Teodoro Obiang Nguema s'autoproclame à son tour, leader de la sous-région en raison de sa longévité au pouvoir. Dans une interview accordée au magazine *Afrique Éducation*, il fait savoir que sa position de Doyen des Chefs d'État<sup>68</sup> de la CEMAC lui confère *ipso facto*, le statut de leader de la sous-région<sup>69</sup>. État des choses qui amène Catherine Coquery-Vidrovitch, lors de l'une de ses communications, à lancer un vibrant appel aux pays d'Afrique Centrale à accepter le leadership du Cameroun et « à ne pas se confiner dans une fierté nuisible au développement harmonieux de l'Afrique Centrale »<sup>70</sup>. Malheureusement, cet appel restera lettre morte si on tient compte de la récurrence des cas de maltraitance et d'expulsion des camerounais dans ces États.

Dire que les camerounais ne sont pas vus ou regardés d'un bon œil dans les pays voisins, est une vérité de Lapalisse. Malgré l'accueil chaleureux qu'offre leur pays aux ressortissants des pays amis, ils sont régulièrement victimes d'actes de maltraitance et d'expulsion par les autorités gabonaises et Équato-guinéennes. Certaines sources diplomatiques camerounaises, font état de ce que, les ressortissants camerounais vivant en Guinée Équatoriale sont systématiquement victimes des tracasseries et escroqueries (retrait des cartes de séjour, la détention abusive, la confiscation de biens et le traitement discriminatoire par rapport aux ressortissants des autres pays amis de la Guinée Équatoriale)<sup>71</sup> de toute nature depuis 1994. Ne faisant pas exception, le Président Paul Biya, en a lui-même été victime des tracasseries consulaires lors de son voyage à Malabo les 24 et 25 juin 1999. En tant qu'homme de paix, il s'est plié à la ferme détermination des éléments de la

<sup>67</sup> Voir la bataille pour la domiciliation du siège de la BVMAC (Bourse des Valeurs Mobilières d'Afrique Centrale). Lire à ce sujet, Charly Delmas Nguefack Tsafack, *La Guinée Équatoriale face au couple Cameroun-Gabon en Afrique Centrale (1960-2012) : Histoire d'un petit État en quête d'émancipation et de puissance*, Thèse de Doctorat PhD. En Histoire soutenue le 29 mars 2018, Université de Dschang, pp.245-247.

<sup>68</sup> Parce qu'il est au pouvoir depuis 1979 (à l'époque du Président Ahmadou Ahidjo) alors que le Président Paul Biya est Président de la République du Cameroun qu'en 1982.

<sup>69</sup> Paul Elvic Jérôme Batchom, « La rupture du consensus de Fort-Lamy et le changement du rapport de force dans l'espace CEMAC », *Revue Études internationales*, volume XLIII, no 2, juin 2012, pp. 147-167.

<sup>70</sup> Catherine Coquery-Vidrovitch, « Les Camerounais "étrangers d'Afrique Centrale ?" », Colloque de Paris, Décembre 1999, «Être étrangers et migrants en Afrique». Citée par Daniel Abwa, *op.cit.*, p.510.

<sup>71</sup> Archives du Ministère des Relations Extérieures. « État des relations Cameroun Guinée Équatoriale », Janvier 2000.



police aéroportuaire à fouiller ses bagages et effets personnels<sup>72</sup>. De tels agissements, sont de nature à violer la courtoisie et les privilèges diplomatiques.

Dans l'évolution de leurs relations, on remarque qu'au fil du temps et même des années, le chantage aux frontières est devenu un véritable moyen de pression, un subterfuge utilisé par les États voisins pour contester de manière implicite, le leadership du Cameroun. Rien qu'à la moindre survenance d'un litige aussi infime qu'il soit, ces États procèderont *illico presto* au refoulement<sup>73</sup> et même à la fermeture des frontières<sup>74</sup>. C'est le cas de la fermeture par le gouvernement congolais de sa frontière avec le Cameroun en 1973 ; la fermeture de manière unilatérale par le Gabon, de sa frontière avec le Cameroun en violation de la législation en vigueur dans l'UDEAC en 1968 ; la fermeture de la frontière centrafricaine avec le Cameroun<sup>75</sup> en 2001 suite au déplacement du poste douanier camerounais de Garoua-Boulai etc. Au Gabon, le sentiment anti-camerounais a pris de graves proportions à telle enseigne qu'à l'issue d'un match de football<sup>76</sup>, plusieurs immigrés camerounais se sont vus expulsés. L'argument qui est très souvent mis exergue, c'est la crainte d'être envahi par leurs voisins.

En s'appuyant sur les données démographiques, on voit que la Guinée Équatoriale représente environ 1,5 millions d'habitants, le Gabon 2,5 millions d'habitants et le Cameroun, plus de 25 millions d'habitants. D'après la théorie des vases communicants, le moins plein attire généralement le trop plein. Cet argument à priori fondé, ne peut malheureusement pas être mobilisé par ces États, pour justifier leurs violations graves du droit international humanitaire. En dehors des velléités hégémoniques de certains pays voisins, on note également la passivité aux frontières.

## 2- La passivité aux frontières

Le vocable passivité aux frontières peut s'apparenter à une sorte de laisser aller, d'absence de rigueur ou de légèreté au niveau des frontières. Cette impression est nourrie et même confrontée par l'attitude pacifique du Cameroun vis-à-vis de ses voisins qui fait gagner en confiance les entrepreneurs de la violence illégitime au point d'installer un climat d'insécurité aux niveaux de

<sup>72</sup> Yves Alexandre Chouala, « La crise diplomatique de mars 2004 entre le Cameroun et la Guinée Équatoriale : Fondements, enjeux et perspectives », Polis, *revue camerounaise de science politique*, vol. 12, numéro spécial 2004 - 2005, p.6.

<sup>73</sup> C'est une mesure qui consiste à interdire à la frontière, l'entrée sur le territoire national à un étranger qui n'y est pas déjà régulièrement installé. Cf. <https://www.dictionnaire-droit-humanitaire.Org/Content/article/2/refoulement-expulsion/> (Consulté, le 17 Aout 2021).

<sup>74</sup> C'est le blocage par le gouvernement d'un État, des différentes voies d'accès de son territoire.

<sup>75</sup> *Cameroon Tribune*, n°7303 du 8 mars 2001, p. 2.

<sup>76</sup> Qui avait opposé le Gabonais Football à l'Union sportive de Douala en 1981.



ses frontières<sup>77</sup>. Celle-ci est entretenue par des groupes et forces armées étrangères. On en dénombre près d'une dizaine d'organisations criminelles opérant sur le territoire camerounais. Au nombre de celles-ci, figurent : le Bakassi Freedom Fighter, le Boko Haram, les coupeurs de route encore appelés "Zarguinass", les Trafiquants d'armes, l'Africa Marine Commando etc. Les raisons de leur présence sur le territoire camerounais doivent être recherchées dans deux directions. La première est relative à la recherche d'un refuge pour échapper aux assauts des forces régulières de leurs États d'origine. Comme le relève Alain Fogue Tedom : « *les autorités camerounaises signalent des incursions récurrentes de mouvements armés centrafricains et tchadiens dans le territoire camerounais. Les parties septentrionale et orientale du territoire camerounais leur servent de refuge lorsqu'ils sont pourchassés par les forces loyalistes tchadiennes et centrafricaines* »<sup>78</sup>. La plupart d'entre ces groupes, viennent du Tchad, de la République Centrafricaine et du Nigéria.

La seconde quant à elle, est liée à la nécessité de capter les ressources. En ce sens, on voit que leur repli en territoire camerounais, leur permet non seulement, d'échapper aux assauts de leurs assaillants mais également, de s'approvisionner en volant du bétail, véhicules, en dépouillant les passagers de leur argent, en rançonnant les populations au travers des prises d'otages. D'après le Magazine bilingue d'analyses et d'informations *Hommage à la République*, plus de 300 personnes ont été enlevées au Cameroun entre 2015 et 2018. Parmi elles, 29 sont libérées grâce à l'intervention des Forces de Défense et de Sécurité soutenues par les comités de vigilance ; 212 après paiement des rançons pour une enveloppe globale de 2,1 milliards de francs CFA. Une réunion statistique des autorités camerounaises, tenue entre janvier et août 2007, dénombre 111 cas de crimes qui leur sont imputés<sup>79</sup>. Le bureau du HCR à Yaoundé évaluait entre avril 2005 et juillet 2006 à 20.000, le nombre de personnes déplacées entre le Cameroun, la RCA et le Tchad<sup>80</sup>. En dehors de l'action des bandes et groupes armés, le Cameroun connaît aussi l'incursion des forces armées étrangères sur son territoire.

<sup>77</sup> Il s'agit de la zone septentrionale et de la zone côtière.

<sup>78</sup> Alain Fogue Tedom, « Approche géopolitique des coupeurs de route au Cameroun », *Enjeux* n° 33, « *Armes et groupes militaires en Afrique Centrale* » Octobre-Décembre 2007, p.34.

<sup>79</sup> Mvomo Ela, « Le banditisme armé transfrontalier en Afrique centrale : le cas des "coupeurs de route" au Cameroun-Tchad-RDC », communication faite lors de la Conférence sur les problèmes de sécurité transfrontalière en Afrique centrale organisée à Yaoundé les 4-6 septembre 2007, p.1.

<sup>80</sup> *Ibid.*

Elle est en partie liée à l'erreur d'interprétation des données géographiques sur le terrain et non une visée expansionniste. Le problème lié à la matérialisation de la frontière et celui lié au caractère pacifique du Cameroun ne sont qu'un prétexte utilisé par les forces armées pour faire incursion sur le territoire camerounais. Il faudrait voir dans cette incursion, le désir de revendiquer un espace frontalier qui leur appartiendrait.

Page | 514

Disons que la faible matérialisation de la frontière et le trafic entre les peuples frontaliers font naître des confusions sur les espaces frontaliers au point de déboucher sur l'incursion des éléments des forces armées étrangères aux fins de revendiquer lesdits espaces. C'est le cas des forces armées congolaises sur le territoire camerounais<sup>81</sup>. Aussi, pour des raisons économiques, des militaires congolais effectuent des incursions dans le territoire camerounais pour déplacer la frontière d'Azamba à Atemeya voire jusqu'à Assoumoundele II<sup>82</sup>. En mars 2001, des militaires centrafricains ont été aperçus sur le territoire camerounais précisément dans la localité de Garoua Boulai en train d'exiger des explications au sous-préfet de cette localité.

Les incursions peuvent se justifier ensuite, par le désir d'exercer la souveraineté sur ces espaces. En 1975 par exemple, les gendarmes et douaniers gabonais effectuent des contrôles illégaux dans la localité camerounaise d'Eboulou. Toujours la même année, des gabonais procèdent à la saisie d'armes de chasse gabonaises chez les pygmées en territoire camerounais etc. Enfin, on peut mentionner le souci d'exfiltrer les personnes recherchées par leur gouvernement. C'est le cas en 1968 avec les policiers gabonais qui font incursion à Ambam et enlèvent deux femmes. En 1973, dix militaires équato-guinéens pénètrent le territoire camerounais pour exercer le droit de poursuite. En 1979, des éléments armés gabonais civils pénètrent le territoire camerounais pour traquer un déserteur gabonais<sup>83</sup> etc. En plus de l'incapacité du Cameroun à assumer son leadership en zone CEMAC, il faut ajouter, son faible rayonnement sur la scène internationale.

### **B- Le faible rayonnement du Cameroun sur la scène régionale africaine**

<sup>81</sup> En 1976, les autorités congolaises engagent les travaux de construction de plusieurs kilomètres de route précisément dans la localité Mbalam située en territoire camerounais afin d'éviter un obstacle nature. Deux ans après, c'est-à-dire en 1978, le gouvernement congolais ordonne la destruction de la borne frontière N°7 pour construire une autre dans le secteur de Mbalam.

<sup>82</sup> Paul Ango Ela, « Espace et sécurité dans les régions frontalières du Cameroun méridional », Mémoire de DEA, en relations internationales défense, Université de Paris I, Panthéon Sorbonne, 1986-1987, pp. 33-34.

<sup>83</sup> Narcisse Mouelle Kombi, *op.cit.*, pp. 104-105.

L'endoscopie de la situation du Cameroun de 1960 à nos jours, révèle que deux faits très significatifs peuvent justifier le faible rayonnement du Cameroun sur la scène africaine. Il s'agit de : son option pour la paix comme élément de politique étrangère et le changement intervenu à la tête de l'État. La combinaison de ces deux facteurs ouvre la voie à des absences répétées du Président Paul Biya à certains sommets et rencontres internationales (1) et la neutralité face à certains conflits (2).

### 1- Les absences répétées du Président Paul Biya à certains sommets africains

Un sommet international est une « rencontre ou le contact entre deux ou plusieurs dirigeants qui, placés à la tête d'un État et s'y disposant de l'imperium »<sup>84</sup>. Il représente pour les Chefs de la diplomatie, une opportunité pour faire connaître leurs positions qui sont en réalité, celles de leurs États sur les problèmes qui minent leur continent. Contrairement à la Présidence de S.E Ahmadou Ahidjo qui fut marquée par la participation à la quasi-totalité des rencontres internationales tenues sur le continent que ce soit dans le cadre régional et sous-régional<sup>85</sup>, celle du Président Paul Biya inaugure l'ère de ce qu'on pourrait qualifier de politique de la “chaise vide”. Il conviendrait de préciser avant toute chose, que la politique de la “chaise vide” ne fait pas référence dans la présente réflexion aux absences du Cameroun mais plutôt, à sa non représentation au sommet de sa diplomatie à certaines rencontres régionales. Trois raisons peuvent être invoquées pour justifier ses absences aux rencontres régionales. Il s'agit : du désintérêt des Chefs d'État à l'égard des sommets panafricains<sup>86</sup> ; les conflits du Sahara Occidental et celui du Tchad et la volonté du Président Paul Biya de rompre avec la tradition d'assiduité inaugurée par son prédécesseur.

Il est clairement établi que les Chefs d'État eux-mêmes, n'accordent pas un grand intérêt à ces rencontres. La preuve en est que, la plupart des sommets de l'organisation brillent souvent par l'absentéisme des Chefs d'État<sup>87</sup>. Les différentes crises internes ont entraîné l'organisation panafricaine au bord de l'implosion. Aux fins de rompre avec la politique d'assiduité de son prédécesseur, le Président Paul Biya prend l'option de se faire représenter lors des rencontres

<sup>84</sup> Philippe Chrestia, « Les sommets internationaux », *Revue Études internationales*, vol. XXXI, n°3, sept. 2000, pp. 443-474.

<sup>85</sup> Sur vingt-quatre sommets entre 1964 et 1988, le Président Paul Biya n'a fait que quatre apparitions tandis que le Président Ahmadou Ahidjo n'a pas raté un seul. Narcisse Mouelle Kombi, *La politique étrangère du Cameroun*, op.cit., p 206.

<sup>86</sup> La plupart des différents sommets de l'organisation panafricaine brillent par l'absentéisme des Chefs d'État. Cf. Edmond Jouve, *L'organisation de l'Unité africaine*, p 60.

<sup>87</sup> Cf. Edmond Jouve, *L'organisation de l'Unité africaine*, p 60.

quand bien même sa présence est voulue ou souhaitée. On voit que l'année qui a suivi son accession à la magistrature suprême, le Président Paul Biya prit personnellement part au sommet d'Addis-Abéba du 12 juin 1983. Entre 1984 à 1989, il se fait représenter à toutes les autres conférences des chefs d'État et de gouvernement. Entre 1990 et 1995, il prend personnellement part à quatre sommets. De 1996 à 2006, il prend part à 3 sommets notamment celui en 1997, 2000 et 2002<sup>88</sup>. Quelques absences peuvent être évoquées au passage. Il s'agit notamment de : en 2014, 2015, 2016, 2017, 2020. Une telle attitude se confirme une fois de plus lors des rencontres sous régionales.

Tout comme les sommets de l'UA, les rencontres sous-régionales tenues en dehors du Cameroun, connaissent elles aussi, les absences répétées du Président Paul Biya. Le Président Omar Bongo faisait savoir lors des réunions de l'UDEAC, la BAD et Air Afrique organisées dans qu'il a : « *d'excellentes relations avec Abdou Diouf, que je considère vraiment comme un frère. Avec le Président Biya aussi, je suppose. Je sais qu'on ne le voit guère ici, à Libreville, alors que moi, je me suis rendu à Yaoundé aux sommets de l'OUA et de l'UDEAC.* »<sup>89</sup>. L'enquête menée auprès des membres du gouvernement camerounais fait état de ce que, le Chef de l'État S.E.M Paul Biya, dispose d'un agenda hyper-chargé qui l'amène des fois, à ne pas honorer à certains rendez-vous. Il s'agit là d'un cache sexe, un stratagème, une échappatoire pour répondre aux abonnés absents. À la vérité, ces absences sont dues à : l'éloignement de l'objet du sommet non seulement, des dispositions des textes fondateurs de l'Union africaine et de la CEEAC<sup>90</sup> mais aussi, des pratiques en vigueur au sein de la CEMAC et la volonté du Président Paul Biya d'affirmer de manière insidieuse son leadership<sup>91</sup> dans la sous-région CEMAC.

De 1996 à 2006, il prend personnellement part à 4 sommets de la CEEAC et de la CEMAC (1999, 2000, 2003 et 2006)<sup>92</sup>. Il est également absent aux sommets de la CEMAC en 2000 au

<sup>88</sup> Yves Alexandre Chouala, *op.cit.*, p.134.

<sup>89</sup> *Jeune Afrique* n°1975, du 17 au 23 novembre 1998.

<sup>90</sup> Le Président Paul Biya ne souhaite pas associer son pays, à un jeu de compromissions qui peut conduire à la légitimation de toutes sortes de forfaitures pouvant plonger la sous-région dans l'instabilité. Cf. Magazine *Jeune Afrique Économie*, n°392-août-Septembre 2013, p.109.

<sup>91</sup> Les statistiques font du Cameroun, le leader naturel de cet espace économique avec 48,18% de la population, 15,65% de la superficie, 44,95% du PIB, 62,7% du PIB agricole, 71,17% du PIB industriel hors pétrole de la CEMAC. Cf. François Colin Nkoa « Le leadership économique du Cameroun en zone CEMAC : obstacle ou atout à l'intégration régionale », in *Enjeux* n° 22 bulletin trimestriel, Janvier-Mars 2005, pp.20- 21.

<sup>92</sup> Emile Sédar Bokalli, L'action internationale du Chef de l'État camerounais : itinéraires et enjeux de ses déplacements à l'étranger de 1996 à 2006, mémoire présenté et soutenu en vue de l'obtention partielle du Master II en Science politique, Université de Yaoundé II- Soa, 2006, p.168.

Tchad, en 2013 au sommet de la CEMAC au Gabon et celui de la CEEAC en Éthiopie en 2014. Ces absences ont souvent ouvert le flanc à l'annulation de la voix du Cameroun entraînant par voie de conséquence, la perte de certains avantages. L'on prendra pour méritoire la Conférence des Chefs d'État tenue à Ndjamena en décembre 2000. À cette conférence, le Président Omar Bongo Ondimba avait invité ses homologues présents dans la capitale tchadienne à se pencher sur la question relative au siège social du Marché Financier Régional. Le Président Paul Biya s'était fait représenter par le Premier Ministre de cette époque Peter Mafany Musunge<sup>93</sup>. Le dernier n'ayant pas la qualité de Chef d'État, fut prié de quitter la salle lors du huis-clos<sup>94</sup>. C'est à la suite de cela, que la capitale Libreville fut choisie comme siège social du marché financier régional.

Que dire de la neutralité du Cameroun face aux crises ?

## 2- La neutralité du Cameroun face aux crises

La neutralité désigne le fait d'être neutre c'est-à-dire de ne pas avoir un parti pris. L'on abordera la crise dans cette intellection, uniquement sous l'angle purement sécuritaire. Pris dans ce sens, elle traduit la même réalité que le conflit armé. En reprenant la définition proposée par William Zartman, on dira que la crise c'est le passage actif des hostilités armées<sup>95</sup>. Autrement dit, c'est l'intervention des armes dans un conflit pourtant simple au départ. Que ce soit sous l'ère du Président Ahmadou Ahidjo ou celle du Président Paul Biya, le Cameroun a toujours affiché une attitude de neutralité face aux crises qu'elles soient d'origine internes ou interétatiques. Son fondement réside dans l'attachement à l'un des principes directeurs de sa politique extérieure notamment, celui de la non-ingérence ou de non-intervention qui est une prescription des actes constitutifs de certaines organisations internationales en l'occurrence : la Charte de l'OUA du 25 Mai 1963 et l'Acte Constitutif de l'UA du 11 juillet 2000 auxquels le Cameroun a souscrit. Conformément à cela, le Cameroun se refuse toute forme d'ingérence que ce soit dans les affaires internes des États voisins ou dans les crises des États des autres communautés sous-régionales. Les preuves de son attachement à ce principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États est perceptible à travers les déclarations officielles et les actes.

<sup>93</sup> Mathurin Doumbe Epee, « Cours de marchés financiers en zone CEMAC », Mémoire de Master en IRMIC IRIC, année académique 2012.2013.

<sup>94</sup> Il convient de préciser que le mode de décision de la Conférence des Chefs d'État de la CEMAC est le consensus entre les différents chefs d'État. Au moment de la prise de décision, ce sont uniquement les chefs d'État présents lors du Sommet qui participent au huis-clos. Le Premier Ministre camerounais n'étant donc pas un chef d'État a été prié de sortir. Cela faisait partie de la stratégie du Président Bongo pour écarter le Cameroun dans la course au siège de la BVMAC.

<sup>95</sup> Zartman William, *op.cit.*, p. 12.



Dans la plupart de ses prises de parole, le Président Ahmadou Ahidjo n'a eu de cesse de rappeler aussi-bien à l'interne qu'à l'international, que : l'indépendance, l'égalité souveraine et la non-ingérence sont les principes intangibles qui fondent la coopération de son pays avec d'autres. À sa suite, le Président Paul Biya ne manquera pas de rappeler à la communauté nationale et même internationale que, parmi les options de politique étrangère du Cameroun en Afrique, figurent en droite ligne : la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, etc.<sup>96</sup>. Devant le corps diplomatique, il fait savoir à son auditoire que, sur la base des principes qui ont toujours inspiré l'action de son illustre prédécesseur, la politique extérieure reste dominée par les options telles que : le souci de l'indépendance, le non-alignement, le respect de l'intégrité territoriale, la non-ingérence dans les affaires des autres États<sup>97</sup> etc.

Page | 518

En ce qui concerne les actes, il est fort de constater que le Cameroun depuis son indépendance jusqu'à nos jours, ne s'est jamais ingéré dans les affaires intérieures d'un quelconque État quand bien même il en a eu l'opportunité de le faire du fait de la proximité. Contrairement à certains États africains et non africains qui s'illustrent par les actes d'ingérence dans les crises intra-étatiques<sup>98</sup>, le Cameroun a toujours envisagé l'option de la neutralité. Il n'a jamais apporté de l'aide aux gouvernements quelle qu'elle soit (militaire, financière ou logistique etc.) pour écraser la rébellion encore moins aux rebelles pour renverser les gouvernements de leurs États. La quasi-totalité de ses interventions se sont faites sous la bannière des Nations unies ou celle de l'Union Africaine. En tant que leader de la sous-région, il n'a jamais offert ses prestations à un État contre rémunération. Il s'est toujours opposé à ce que, son territoire serve de base arrière pour déstabiliser les États voisins. On peut citer à ce titre : la guerre du Biafra où le Président Ahmadou Ahidjo s'est opposé au transit du matériel militaire français pour alimenter la rébellion conduite par le colonel Ojukwu aux fins de renverser le régime du Président Yacubu Gowon<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Cf. Le Discours de prestation de serment de Paul Biya, du 06 novembre 1982.

<sup>97</sup> Voir Allocution de Paul Biya devant le Corps diplomatique à l'occasion de la présentation des vœux de nouvel an du 30 décembre 1982.

<sup>98</sup> On peut citer entre autres : la Libye du Colonel Mohamar Kadhafi qui alimente le conflit inter-tchadien en soutenant divers groupes rebelles contre les différents pouvoirs qui se sont succédés au sommet de l'État. Ce qui permit à Idriss Déby de prendre le pouvoir le 2 décembre 1990 ; le soutien du gouvernement de Karthoum (Soudan) à l'union des groupes rebelles du Tchad contre de Deby en 2004 ; le soutien du Tchad aux mouvements rebelles au Soudan en 2005 ; l'ingérence de la France dans la crise du Biafra etc.

<sup>99</sup> L'intervention directe de la France dans la guerre du Biafra ne fut possible que grâce aux facilités qui furent fournies aux avions français par l'île portugaise de Sao-Tomé, le Gabon et la Côte d'Ivoire. Cité par Dieudonné Oyono, *op.cit.*, p. 91.



Que ce soit de près ou de loin, le Cameroun ne s'est jamais ingéré dans les affaires intérieures des États. Pourtant, son intervention aurait pu permettre lui permettre d'étendre son influence en Afrique et rapporter des dividendes comme ce fut le cas avec la Libye qui a permis non seulement au Colonel Kadhafi de pacifier la frontière de son pays avec le Tchad, mais aussi, d'étendre son influence en Afrique. À travers leurs prises de position, les différents Chef de l'État camerounais ont démontré aux yeux du monde que, loin d'apporter les solutions aux problèmes africains, les interventions étrangères visent plutôt la déstabilisation du Continent.

### **Conclusion**

En somme, le Cameroun comme acteur *janus* sur la scène internationale nous a conduit à la découverte d'un modèle de diplomatie atypique. Diplomatie qui amène celui qui la pratique à être vu ou perçu sous un double visage. En effet, on a pu voir dans un premier temps, que le Cameroun présente sous la forme d'un acteur pacifique des relations internationales. À travers cette posture, il assure à la fois, le rayonnement national de sa diplomatie et son prestige sur la scène internationale. Dans un second temps, on a vu que ce pacifisme débordant a contribué à faire de lui, un acteur mou, c'est-à-dire, quelqu'un qui se laisse marcher dessus dans ses rapports internationaux. Ce que l'on peut qualifier chez lui de "douceur évangélique", fait naître chez les autres acteurs du système, des velléités hégémoniques qui plombent ses capacités à assumer son leadership entraînant par la même occasion, la baisse de son rayonnement sur le continent africain. État de choses qui en appelle à une optimisation.

Que dire de l'optimisation de la diplomatie du Cameroun ?

## **La dissociation entre le pluralisme et l'alternance dans la compétition politique au Cameroun : ses configurations institutionnelles et transactionnelles (1990-2011)**

*The dissociation between pluralism and alternation in political competition in Cameroon: its institutional and transactional configurations (1990-2011)*

Page | 520

Par :

**A. Charly ELIBA MBOHA**

Doctorant en science politique, Université de Douala

### **Résumé :**

*Depuis la restauration du multipartisme au début des années 1990, plusieurs consultations électorales ont été organisées au Cameroun. A chacune de ces élections, le RDPC, ex-parti unique au pouvoir, s'en est toujours sorti victorieux, eu égard à la participation de plusieurs autres formations politiques de l'opposition. Cette étude porte sur ce pluralisme politique dans le « jeu » de l'alternance en marche depuis 21 ans au Cameroun. Nous sommes partis du questionnement qui était de savoir : comment peut-on comprendre la dissociation qui s'observe entre les expressions du pluralisme et les chances d'alternance dans le cours de la compétition politique au Cameroun ? De cette interrogation, nous avons émis l'hypothèse selon laquelle, on peut comprendre la dissociation qui s'observe entre les expressions du pluralisme et les chances à l'alternance dans le cours de la compétition politique au Cameroun, comme une dynamique révélatrice de l'étroitesse des configurations institutionnelles et transactionnelles de la démocratisation de cette compétition politique. La réflexion menée sur la dissociation entre pluralisme et alternance politique, sous le prisme de la sociologie politique, grâce aux grilles théorique de l'élitisme démocratique et de l'hégémonie polyarchique, aux grilles analytiques de l'anthropologie politique et de la sociologie électorale a permis d'obtenir des résultats éloquentes selon lesquels, la compétition politique au Cameroun, subit la domination de l'entreprise politique « BIYA », dont la position de Président de la République lui donne accès à des ressources institutionnelles permettant de mettre les chances de succès de son côté dès 1990. Outre, les interactions collusives des acteurs politiques caractérisées par la récurrence du clientélisme monopolistique, biaisent l'idéal démocratique en et rendent l'alternance politique improbable.*

**Mots clés :** alternance, compétition politique, dissociation, pluralisme, configuration institutionnelle, transaction.

**Abstract :**

*Since the restoration of multipartism in the early 1990s, several electoral consultations have been organized in Cameroon. At each of these elections, the CPDM, formerly the sole ruling party, has always emerged victorious, given the participation of several other opposition political formations. This study focuses on this political pluralism in the "game" of alternation that has been going on for 21 years in Cameroon. We started from the questioning which was to know: how can we understand the dissociation that is observed between the expressions of pluralism and the chances of alternation in the course of the political competition in Cameroon? From this questioning, we have hypothesized that, we can understand the dissociation that is observed between the expressions of pluralism and the chances of alternation in the course of the political competition in Cameroon, as a dynamic revealing the narrowness of the institutional and transactional configurations of the democratization of this political competition. The reflection carried out on the dissociation between pluralism and political alternation, under the prism of political sociology, thanks to the theoretical grids of democratic elitism and polyarchical hegemony, to the analytical grids of political anthropology and electoral sociology has made it possible to obtain eloquent results according to which, the political competition in Cameroon, undergoes the domination of the political enterprise "BIYA", whose position as President of the Republic gives him access to institutional resources allowing him to put the chances of success on his side from 1990. In addition, the collusive interactions of political actors characterized by the recurrence of monopolistic patronage, skew the democratic ideal and make political alternation unlikely.*

**Keywords:** alternation, political competition, dissociation, pluralist, institutional configuration, transaction.

## **Introduction**

La dynamique politique<sup>1</sup>, résultant d'un ensemble d'éléments conjoncturels<sup>2</sup>, observée dans la plupart des Etats de l'Afrique subsaharienne en général et au Cameroun en particulier à la fin des années 80 et début des années 90, a eu pour conséquence, l'avènement de la démocratie dans sa forme libérale dans ces pays. Pour une première, en 90 l'Afrique est descendue dans la rue<sup>3</sup>, non pas pour les motions de soutien qui se voulaient mobilisateurs, mais pour crier son rôle bol des régimes monolithiques à la fois arbitraire. Cette mutation de l'ordre politique, s'est opérationnalisée au Cameroun par l'adoption d'un ensemble de lois. De ces lois, il en découle la reconnaissance et protection des libertés publiques, le multipartisme et la dilution des aspects répressifs, la naissance de plusieurs associations et de partis politiques. Ces partis politiques ainsi créent, vont devoir rivaliser dans le cadre de nouvelles élections pluralistes pour accéder au pouvoir, eu égard de la reconfiguration de l'espace socio-politique et du paysage juridico-institutionnel.

Page | 522

Il faut dire que, le retour au pluralisme va constituer le début des critiques quant à la manière dont la compétition politique était organisée et gérée via les élections au Cameroun car, la problématique de l'organisation d'une compétition libre, crédible et transparente a en effet depuis 1990, constitué l'axe d'achoppement entre les autorités Camerounaises et le reste de la classe politique ; Celles-ci ayant toujours soutenue que les compétitions politiques telles qu'organisées et gérées avant 2007, n'étaient qu'une escroquerie politique, mascarade et imposture en vue de légitimer le pouvoir en place. Bien plus, la mise en place d'une structure autonome de régulation électorale s'est illustrée comme l'une des principales revendications des acteurs politiques de l'opposition et de la société civile. Ces dernières étaient en effet convaincues que l'alternance politique ne pouvait s'opérer qu'à la faveur de la création d'un organe autonome de gestion des

---

<sup>1</sup> Pour Joseph Félix NYECK BIYAGA, c'est le passage irréversible d'un Etat autoritaire à un Etat démocratique : (démocratisation des Etats africains), « marketing politique et campagne électorale au Cameroun : une analyse à partir des élections municipales de 2002 dans la Commune de Makak », Mémoire de Master II en Science Politique, Université de Yaoundé II, FSJP, 2013-2014, p 1.

<sup>2</sup> Il s'agit de la conférence de la Baule de juin 1990 pendant laquelle le Président français, François Mitterrand, invite les Chefs d'Etats africains à introduire dans leur système de gouvernement la démocratie, afin d'espérer recevoir encore de la France une quelconque aide financière ; la pérestroïka qui a été la conséquence immédiate de la chute du mur de Berlin, les revendications internes dues à la crise économique des années 80, lesquelles se sont matérialisées par les crises sociales, c'est-à-dire la contestation de l'ordre établi (demande de l'application de l'article 54 et la promulgation et mise en vigueur de l'ordonnance 68, villes mortes, campus mots).

<sup>3</sup> La rue ici traduit le lieu d'expression par excellence pour les revendications de toutes natures. (Politiques, syndicales etc.).

élections afin de s'associer à la définition de règles minimales de jeu, de nature à garantir une compétition politique saine au Cameroun.

L'opposition qui s'était constituée légalement en 1990, va demander la tenue d'une Conférence Nationale Souveraine (CNS), rassemblant toutes les forces vives du Cameroun et ayant pour objectif de mettre en place des institutions transitoires avant l'organisation des élections générales, la libération de tous les détenus politiques, l'accès égal des partis politiques aux médias nationaux et l'élaboration d'un Code électoral acceptable pour tous. Le durcissement de la répression et le refus de la Conférence Nationale Souveraine, poussèrent les nouveaux partis politiques et associations de lutte pour les droits de l'homme à se rassembler en Coordination Nationale des Partis d'opposition et Association (CNPOA), cadre de concertation et d'élaboration de plan d'action : marches de protestations périodiques, sit-in des services Administratifs, blocus de villes de Douala et Yaoundé. Après avoir réaffirmé son opposition à la CNS, qu'il assimila à un « coup d'Etat constitutionnel »<sup>4</sup>, un raccourci antidémocratique, lors du congrès extraordinaire du RDPC en juin 1991, en déclarant : « *la Conférence Nationale est sans objet pour le Cameroun* », Paul BIYA proposera, pour décrier la situation sociale, une Conférence Tripartite à Yaoundé regroupant les partis politiques, la Société civile et le Gouvernement. Plus tard, à la suite de l'annonce en fin octobre 1991 de premières élections présidentielles pluralistes en octobre 1992, l'opposition va une fois de plus réitérer sa demande de la tenue d'une CNS.

En outre, elle ira jusqu'à exiger la création d'une Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) ou d'une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), pour l'organisation des compétitions politiques au Cameroun. Une fois de plus, le pouvoir n'intégrera aucune proposition de l'opposition en adoptant en 1991, un Code électoral. Cependant, le passage en force du pouvoir va déboucher sur une crise socio-politique. Depuis 1992, plusieurs compétitions politiques ont été organisées, mais seulement en jetant un regard rétrospectif sur la majorité de ces différentes compétitions, l'on se met en évidence que des constantes s'y sont dégagées, suscitant la mobilisation de la part de tous les acteurs politiques. C'est ainsi, qu'on a assisté en 2000 à la création de l'ONEL. Cette structure va plus tard subir quelques modifications d'où la naissance de l'ONEL 2.

---

<sup>4</sup> Ahmadou Sehou, Cameroun l'opposition en panne, autopsie critique et proposition de relance, Edition Lupeppo, collection « opinion », p. 35.

Cependant, face aux critiques liées à l'incapacité mieux l'impuissance de cette institution et sur la pression des acteurs politiques et sociaux de la scène politique nationale et également les partenaires extérieurs du Cameroun à l'instar du Commonwealth of Nations, les autorités vont procéder en 2006 à la création d'une nouvelle institution : « Elections Cameroun » (ELECAM), venant remplacer l'ONEL 2 dans l'optique de desserrer l'étau des pressions que subissait le régime. En dépit des espoirs suscités par ces textes, il n'y eut pas grand-chose au lendemain de leur adoption dans la mesure où l'entrée en vigueur d'ELECAM fut habilement retardée. Les élections de 2007 furent donc organisées par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation et supervisées par l'ONEL révisé. Cependant, ELECAM ne fera son premier test grandeur nature qu'à la faveur de l'élection présidentielle de 2011.

Il convient de dire que, depuis le retour du pluralisme politique au Cameroun en 1990, quatre consultations électorales ont été organisées dans ce pays, pour ce qui est précisément des élections présidentielles, respectivement en 1992, 1997, 2004, et 2011. A chacune de ces élections, le RDPC ex-parti unique au pouvoir s'en est toujours sorti victorieux<sup>5</sup>. Cette hégémonie dans le champ politique camerounais consacrée par des récurrences victorieuses, a fait dire à plusieurs que l'on a à faire à une démocratisation autoritaire<sup>6</sup>, une révolution passive<sup>7</sup>, une démocratie de transition<sup>8</sup>, au regard d'un certain nombre de manœuvres, en faveur du RDPC notamment.

Toutefois, on assiste dans le même temps, spectaculairement à l'accroissement inflationniste du nombre de formations politiques, dont plus de deux cent(200) en 2011.

Néanmoins, leur participation à la compétition politique respectivement aux élections présidentielles, demeure figurative (partis chrysanthèmes), au regard de l'existence de nombreuses pratiques qui affectent considérablement, la qualité et la crédibilité politique du système de pouvoir camerounais sur le terrain de la démocratie. En dépit de la reconfiguration de l'environnement

<sup>5</sup> Ibrahim Mouiche, « Multipartisme, 'Bigmanisme' Politique et Démocratisation au Cameroun », Revue Africaine d'Etudes Politiques et Stratégiques, Université de Yaoundé II, FSJP, n° 5, 2008, Pp. 19 – 46.

<sup>6</sup> Ibrahim Mouiche, idem, p. 19.

<sup>777</sup> Selon Luc Sindjoun, recourant à Max Weber, la « Révolution passive », s'entend d'« un changement bricolé » par lequel le régime et ses acteurs dominants, confrontés à la « revanche des sociétés », des dominés, parviennent à la relative émasculature révolutionnaire de celle-ci à travers les procédures de réformes politiques (multipartisme, reconnaissance et protection des libertés publiques, dilution des aspects répressifs, etc.), de cooptation gouvernementale de certaines élites de l'opposition, etc. In « Elections et Politique au Cameroun : entre concurrence déloyale, coalition de stabilité hégémonique et Politique d'affection », African Association Political Science (1997), Vol 2, n° 1, p.3.

<sup>8</sup> Fabien Eboussi Boulaga, La démocratie de transit au Cameroun, Paris, l'Harmattan, 1997.



juridico-institutionnel régissant le cadre de ladite compétition politique au Cameroun. Dans cette optique, il faut clairement dire que, les chances d'alternance dans le cours de la compétition politique au Cameroun demeurent amincies.

Comment peut-on comprendre la dissociation qui s'observe entre les expressions du pluralisme et les chances d'alternance dans le cours de la compétitions politique concurrentielles au Cameroun ?

La réponse à cette question nous permettra de dégager tout d'abord les configurations institutionnelles de la dissociation entre le pluralisme et l'alternance dans la compétition politique au Cameroun **(I)**, ensuite mettre en exergue les configurations transactionnelles de la dissociation entre le pluralisme et l'alternance dans ladite compétition **(II)**.

## **I- LES CONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES DE LA DISSOCIATION ENTRE LE PLURALISME ET L'ALTERNANCE DANS LA COMPETITION POLITIQUE AU CAMEROUN**

Dans cette première partie, nous voudrions tout d'abord relever que depuis les années 90, à la faveur de la conjoncture politique internationale, ayant permis le passage du système monolithique au pluralisme politique au Cameroun, suite à la vague des contestations et revendications des acteurs politiques de l'opposition et de la Société civile, de même que les acteurs internationaux sur les nouvelles pratiques régissant l'organisation des compétitions politiques, le paysage politique camerounais a connu une reconfiguration institutionnelle relative auxdites compétitions.

Cependant, ces configurations institutionnelles n'ont pas été le fruit d'un consensus pluraliste, (démocratie plurielle). Au regard du refus catégorique du régime en place à faire des concessions avec les entrepreneurs politiques de l'opposition pour ce qui est de la définition de règles minimales du jeu social et politique.

A ce titre, l'architecture juridico-institutionnelle qui encadre la compétition électorale au Cameroun trouve ses sources dans la Constitution, le Code électoral et les lois sur les partis politiques et liberté d'associations, Organe de Régulation Electorale et systèmes partisans. Il convient de faire un état des lieux juridico-institutionnel pour en saisir la portée des

configurations institutionnelles de la dissociation entre pluralisme et alternance dans la compétition politique au Cameroun.

Dans cette optique, la Constitution du 02 juin 1972, celle du 18 Janvier 1996, complétée et modifiée par celle du 14 avril 2008, le Code électoral et l'ensemble des lois sur les partis politiques et libertés d'associations permettront d'éclairer les zones d'ombres de cette dis jointure qui s'observe entre les expressions du pluralisme et les chances à l'alternance dans les compétiions politiques au Cameroun.

Page | 526

A cet effet, nous mettrons en exergue les configurations juridico-institutionnelles et normativo-institutionnelles, c'est-à-dire la prégnance du présidentialisme perpétuel et du personal ruler. Autrement dit, il s'agira précisément de montrer comment la Constitution : loi ou norme fondamentale, les lois sur les partis politiques et les libertés d'associations, le Code électoral sont configurés de façon à garantir la prééminence du Président de la République, mieux son ultra puissance face à ses adversaires politiques (A).

Nous voudrions ensuite illustrer comment le champ politique camerounais, s'apparente bien plus à un « marché politique », où un petit nombre (pôle) de vendeurs dictent la loi du « marché » face à un grand nombre d'acheteurs. Et cette loi, est à la fois un système et une structure institutionnalisés (B).

### **A- Les configurations juridico-institutionnelles et normativo-institutionnelles : la prégnance du présidentialisme perpétuel et du personal ruler**

Les configurations juridico-institutionnelles et normativo-institutionnelles : la prégnance du présidentialisme perpétuel et du personal ruler désigne l'environnement juridique et institutionnel caractérisé par des lois et normes, régissant les bases de la compétition politique au Cameroun.

A l'analyse, il en ressort substantiellement que la quasi-totalité des normes qui en découlent nous semble-t-il, préconisent la prépondérance du Président de la République, mise en évidence par la prégnance du présidentialisme perpétuel et du personal ruler.

#### **1- Prégnance du présidentialisme perpétuel**

Le présidentialisme perpétuel, peut être appréhendé comme étant un système politique caractérisé par l'ultra dominance du Président de la République dans tous les actes de la vie politique de l'Etat. Il vient que la pratique concrète caractérisant la vie politique Camerounais inscrite à nouveau dans le pluralisme à prétention démocratique (...) le système de pouvoir prévalent dans cette formation sociale à conserver des mœurs et des habitudes caractérisée d'un régime basé sur la prééminence monopoliste et autoritariste du « potentat postcolonial » (Mbémbe, 1993). Ce système s'adosse sur un dispositif de dominance juridico-institutionnel, organisé autour de la présidence de la république, de nature à permettre à ce dernier de se maintenir au pouvoir *ad vitam aeternam*. Eric Mathias Owona Nguini<sup>9</sup>, l'assimile à une mécanique dont la répartition pourrait faire croire à une fatalité. Simplement cette mécanique est le produit des stratégies politiques qui sont construites. Elle n'est donc pas quelque chose qui relève de la nature. Ainsi, le Président de la République, pour durer à la tête de l'Etat, est obligé de mettre en œuvre un certain nombre de manœuvres qui vont lui permettre de conserver le pouvoir. Peut-on parler d'un « Etat unitaire absolu », qui s'apparente invraisemblablement à une Chefferie Présidentielle aux références institutionnelles, consécutive au charisme royal de l'institution présidentielle. Dans de telles conditions toujours existantes en ce début des années 2011 la politique Camerounaise n'a pas intégré de manière consistante, constante et performante des pratiques légitimantes d'une « démocratie constitutionnelle » (Friedrich, 1958)

A l'analyse, il devient clair que le Président de la République demeure seul centre du jeu politique Camerounais.

## 2- Le personal Ruler

Le personal ruler est un système fortement centralisé dans lequel une « seule personne » dirige. Autrement dit, c'est un centralisme présidentieliste où le Président de la République prend toutes les décisions politico-administratives. Le pouvoir est la primauté de l'exécutif, et le reste des institutions sont inféodées et neutralisées. D'emblée, le Président de la République est omniprésent et omnipotent. Ainsi, le Président de la République représente l'Etat dans tous les actes de la vie publique, il est chef des Forces Armées, il veille à la sécurité intérieure et extérieure, il est chef de la diplomatie, il exerce le droit de grâce après avis du Conseil supérieur de la

<sup>9</sup> Voir Mathias Eric Owona Nguini, Le « Gouvernement perpétuel », in « Prospective Africaine », n° 2, 2008.

magistrature, il exerce le pouvoir réglementaire, crée et organise les services publics de l'Etat, nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat, confère les décorations et distinctions honorifiques de la République, etc.(Art.8, Al. 1,2,3,4,7,8,9,10 et 11, à l'Art. 9 et l'Art 43, Constitution du 18 janvier 1996).

Cette emprise de l'exécutif sur l'ensemble des autres institutions, c'est-à-dire la clé de voute des institutions, a beau fait de mettre un « individu » au centre du devenir d'une communauté : l'« Etat ». Alain Didier Olinga, dira d'ailleurs que « *le Chef de l'Etat est l'objet unique de la sollicitude des constituants camerounais* »<sup>10</sup>. Ce qui suscite fondamentalement deux réalités : l'apologie et le culte de la personnalité du chef de l'Etat et la partialité des autres institutions qui participent de l'élaboration du processus électoral dans notre pays, du fait de la personnalisation du pouvoir et du centralisme présidentieliste, ou encore monocratisme présidentiel (Kamto), 1987).

Il va sans dire que cette emprise de l'exécutif impacte fondamentalement la globalité du système institutionnel et ensemble des structures connexes.

## **B- Les configurations systémico-institutionnelle et structuro-institutionnelle**

Les configurations systémico-institutionnelles et structuro-institutionnelles, peuvent être appréhendées comme étant l'ensemble de mécanismes systémiques et structurels, mis en place par le régime au pouvoir permettant de définir le fonctionnement et la construction de la démocratie pluraliste dans le contexte camerounais. Elles mettent en exergue la dominance du pluralisme oligopolaire et la polyarchie captive.

### **1- La dominance du pluralisme oligopolaire**

Le vocable oligopole, désigne un « marché » caractérisé par un petit nombre de vendeurs face à un grand nombre d'acheteurs. Le système institutionnel et gouvernant camerounais, quoi qu'il revendique formellement et facilement la mise en place de machineries pluralistes de compétition censées établir la démocratisation du « marché politique » doit encore faire des efforts considérables pour convaincre de la crédibilité, de la validité et de la légitimité politico-

---

<sup>10</sup> Alain Didier Olinga, La Constitution de la République du Cameroun, 2<sup>e</sup> Edition revue et corrigée, UCAC, Yaoundé, 2013, p. 40.

démocratique de ses pratiques de pouvoirs et de gouvernement. (Tullock, 1978). Cette approche économique, traduit au plan politique le caractère du régime oligarchique aux visées antidémocratiques où le pouvoir n'est donc pas un lieu de négociation ouvert dans lequel les groupes sont en compétition sur les bases égalitaires. C'est un lieu fermé tenu par un ensemble structuré de classes dirigeantes à l'exclusion de certains groupes du processus de décision.

Dans cette optique, le pluralisme oligopolaire, est donc un pluralisme ayant un pôle dominant de nature à favoriser et à consolider le pouvoir des élites du régime en place à travers le contrôle des institutions. (La Présidence de la République, le Sénat, l'Assemblée Nationale, l'appareil judiciaire, Elecam, l'armée, etc.). Cette monopolisation et contrôle du pouvoir par le biais des institutions, participe de l'ultra dominance ou de l'hégémonie conservatrice du régime en place, et de la concentration du pouvoir au profit d'un groupe social identifiable (Charles Wright Mills, Raymond Aron, 1988).

❖ L'hégémonie conservatrice du RDPC

Au Cameroun, en début d'année 1990, la recherche permanente de la démocratie était centrée sur une grande participation de la prise des décisions, une liberté d'expression, éventuellement une plus grande délégation d'autorité aux régions, une meilleure prise en compte des problèmes linguistiques et culturels à savoir le problème anglophone, une plus grande responsabilité économique et davantage d'opportunité pour chaque camerounais de se présenter et d'obtenir des postes électifs. Cependant, « *Malheureusement, comme la plupart des autres pays Africains, le multipartisme dans ce pays a abouti non pas à la démocratie sociale, mais plutôt à un renversement de situation, d'un parti dominant au pouvoir : (le RDPC), une situation de partage de sources de prébendes* »<sup>11</sup>. A l'évidence, une telle configuration sociopolitique a donné lieu à une astucieuse entreprise gouvernante de domestication conservatrice et tutélaire de l'ajustement du système de domination politique. Ainsi, le mouvement sociopolitique de matérialisation pertinente d'une relation « pluralisme et alternance » dans le système camerounais de pouvoir et de gouvernement se heurte violemment à la persistance de la domination hégémonique et systémique d'habitudes autoritaristes et monopolistes de façonnement de conduites politiques qui tendent

<sup>11</sup> Ibrahim Mouiche, « Multipartisme, Bigmanisme Politique et Démocratisation au Cameroun », Revue Africaine d'Etudes Politiques et Stratégiques, Université de Yaoundé II, FSJP, n° 5, 2008, Pp. 23 – 29.

systématique à chloroformer la pratique sérieuse et scrupuleuse d'un pluralisme démocratique (SCHMITT, 1988).

## **2- la polyarchie captive**

Page | 530

Par définition la Polyarchie est un système politique caractérisée par une pluralité des forces politiques et des centres de décisions. Fondamentalement, les caractéristiques constitutives de la polyarchie sont la dispersion des sources du pouvoir, le droit pour tous de participer à la désignation des autorités politiques, éventuellement une organisation qui tend efficacement au règlement pacifique des conflits. Cela étant posé, la polyarchie captive se caractérise par l'atomisation du champ politique à travers l'émiettement des forces alternatives et la marchandisation de l'offre politique dans l'optique de consolider le pouvoir.

### ➤ La dispersion des sources du pouvoir

La dispersion des sources du pouvoir participe des mécanismes structuro-stratégiques matérialisés par le régime en place. Le RDPC, profite du multipartisme satellitaire pour disperser les énergies et fragiliser les forces. Il s'agit précisément d'empêcher les vellétés d'une opposition active (divisé pour mieux régner) cette stratégie confère au pouvoir en place au Cameroun une dimension structurelle centrale dont l'influence sur les différents éléments que sont les partis politique d'opposition est palpable. La fonction d'un usage sociale donnée consiste dans la construction qu'il apporte au fonctionnement du système social. Pour dire que le pluralisme favorise la division de l'opposition d'où certains partis de l'opposition s'allient au régime en place, pour former ce qui convient d'être appelé la majorité présidentielle. Cette phagocytose des partis politiques d'opposition dans notre pays du fait d'un pluralisme annexé, traduit l'universalité de l'unité fonctionnelle : seule centre de décision.

A cet effet, le RDPC ex-parti unique au pouvoir, dilue la nécessité fonctionnelle des partis d'opposition c'est-à-dire leur utilité dans la société.

### ➤ Le multipartisme annexé ou satellitaire

Le multipartisme satellitaire, cosmétique ou artificiel est une variante du régime polyarchique. Structurellement, le système est constitué d'une pluralité des forces, mais avec un pôle dominant où se prennent toutes les décisions (structures centrale). Dans cette optique, la macrostructure influence et domine totalement les partis d'oppositions (microstructure), sans



aucune consistance qui ne peuvent s'annexer au noyau pour assurer et maintenir leur survie existentielle. Ce multipartisme satellitaire du fait de l'émiettement du champ politique par les mécanismes du divisé pour mieux régner de l'acteur central RDPC semble à notre sens cosmétique et artificiel. Il s'agit en effet, d'un simulacre de pluralisme caractérisé par l'envahissement ou la surabondance des partis politiques d'oppositions de façades dont le but est de déstabiliser l'opposition véritable si elle en existe, afin de renforcer et consolider le régime en place : « la politique du vendre »<sup>12</sup>.

Mathias Eric OWONA NGUINI, dans la même perspective parlait de la mobilisation instrumentale du libéralisme oppositionnel par la valorisation d'une concurrence politique édulcorée, pour dire en d'autres termes que *« les acteurs du centre étatique contrôlant l'opération historique sur le marché politique qu'est l'ancien parti unique RDPC, ont maintenu un contrôle fort sur le processus politique de telle façon qu'activité concurrentielle des formations d'opposition pourtant admise par les nouvelles normes libérales et pluralistes ont été canalisées pour ne pas menacer la position centrale du régime du Renouveau au sein de la société étatique camerounaise, et l'avantage politico-organisationnel structurel et quasi officiel du RDPC. Dans leur démarche de reproduction hégémonique de leur continuité politique »*<sup>13</sup> Bien plus, ces acteurs dominants du jeu politique camerounais, regroupés autour de la coalition dirigeante et gouvernante du Renouveau national menée par le Président BIYA et politiquement mobilisés à travers le parti gouvernemental et officiel, le Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC), ont su faire perdurer les mécanismes de monopolisation constitués à l'époque de « l'Etat présidentiel et du parti unique » afin de régenter le pluralisme politique à nouveau officialisé au Cameroun début des années 90, *« la démocratie camerounaise, est confisquée par quelques leaders politiques qui se sont substitués au peuple et qui n'acceptent pas la critique »*<sup>14</sup>. Il convient de dire que, la concentration du pouvoir des acteurs dominants du jeu politique, se matérialise également à travers le contrôle des institutions ou des « instruments du pouvoir ».

<sup>12</sup> Jean – François Médard, « Autoritarisme et démocratie en Afrique noire » in Médard (J.F), (Etudes réunies, et présentées par), Etats d'Afrique noire. Formation mécanisme et crises, Paris, Karthala, 1991, Pp. 323 – 353.

<sup>13</sup> Mathias Eric Owona Nguini, « La Politique et l'opposition politique au Cameroun : Une socio-analyse d'une relation complexe », in « Repenser et reconstruire l'opposition camerounaise, question sur la quête de sens de la subjectivation politique », Edition Terroirs, Yaoundé, 2014, p. 66.

<sup>14</sup> Ahmadou Sehou, Cameroun, l'opposition en panne, autopsie et propositions de relance, Yaoundé, 2002, Editions Lupeppo, p ; 62.

❖ Le contrôle des institutions

Depuis les premières élections multipartistes, le Cameroun a connu une effervescence politique dont l'enjeu majeur était le contrôle des institutions. A ce niveau, la compétition politique pluraliste a ouvert le champ à plusieurs partis politiques d'opposition, qui pour la plupart ont effectué leur entrée à l'Assemblée Nationale. Mais alors une entrée triomphale, en ceci que l'opposition camerounaise, a réussi à engranger la majorité des sièges. Il s'agit précisément de l'UNDP (68), de l'UPC (18), MDR (06), le SDF et l'UDC ayant appelés au boycott. Les négociations d'appareil politique, d'ailleurs indispensables dans une enceinte aussi éclatée et morcelée, ont abouti quelques jours avant l'élection du Bureau de l'Assemblée Nationale, à une vague de ralliements en faveur de la majorité présidentielle. Ces ralliements ont été matérialisés par la signature des accords et prestations d'un serment de loyauté et de fidélité médiatisée, mais surtout scénarisée et théâtralisée. Au centre de ces accords, la législature signée entre le MDR et la trahison d'HAMADOU MOUSTAPHA, alors cadre de l'UNDP, qui avait négocié et obtenu son entrée au gouvernement ont permis au RDPC, de gouverner avec une majorité relative à l'Assemblée Nationale. Professant leur foi à l'action du Chef de l'Etat et lui jurant fidélité. La majorité présidentielle s'est donné un bras parlementaire. Et du coup, le RDPC a réussi à contrôler tous les organes directeurs de l'Assemblée Nationale, renforcée par le MDR. Après le Bureau, ce sont les Commissions techniques du parlement qui sont tombées sous le contrôle des partisans du Président BIYA, qui ne laissent qu'une miette à leurs adversaires. C'est à juste titre que, les projets de loi passent à l'Assemblée Nationale comme une « lettre à la poste » ; sans en référer à un dialogue inclusif de consultation. C'est pourquoi l'Hon. Charly Gabriel MBOCK, disait à cet effet que : « lorsque les projets de loi étaient soumis à notre appréciation, pour examen, nous ne changions ni points ni virgules, du fait de la majorité dominante du RDPC ».

Il convient de dire que, la majorité parlementaire acquise à la solde de l'exécutif, ne permet pas le débat contradictoire à l'Assemblée Nationale. Les consultations électorales des législatives du 30 septembre 2013, ont néanmoins consacré l'entrée de six partis politiques dits de l'opposition à l'hémicycle (SDF, UNDP, UDC, UPC, MDR, et MRC). Pour le Professeur Claude ABE, « ces faire valoir démocratique, qui siège désormais à l'Assemblée Nationale ne disposent pas, tant s'en faut, d'une marge de manœuvre nécessaire pour infléchir les décisions et les lois dans cette Auguste Chambre du parlement. » C'est ce qui explique le passage en force des projets de loi sans le moindre amendement. Ainsi, le projet de loi portant Code pénal soumis à l'attention des

parlementaires pour examen a été voté et adopté le 22 juin 2016, in extenso. Aucun élément additionnel, voire supplémentaire n'a été apporté, par les députés à l'Assemblée Nationale.

Cela étant posé, toutes propositions émises par les partis politiques d'opposition relatives à l'amélioration du cadre de la compétition électorale dans ce pays sont balayées par le RDPC, dont la majorité est désormais « plus que confortable »., cette majorité écrasante est qualifiée de majorité « plus qu'obèse » (Owona Nguini, 1997).

Page | 533

L'on s'achemine ainsi au gré des élections, vers une « rdépécisation » ( Mouiché, 2008) de la vie politique nationale. En ce qui concerne le Sénat, c'est simplement le corollaire des municipalités. La presque totalité des municipalités elles même contrôlées par le RDPC. Résultat des courses : la majorité absolue du régime en place au sénat. La Constitution permet au Président de la République de procéder à la nomination des 30% des sénateurs. Cela participe à biaiser le jeu électoral, d'où le caractère de « deux poids et deux mesures » de la compétition électorale au Cameroun.

## **II- LES CONFIGURATIONS TRANSACTIONNELLES DE LA DISSOCIATION ENTRE LE PLURALISME ET L'ALTERNANCE DANS LA COMPETITION POLITIQUE AU CAMEROUN**

Elles Peuvent s'appréhender comme l'ensemble des interactions des acteurs politiques dans le champ, susceptibles de consolider leur rationalité. Ces configurations obéissent à deux logiques : pragmatICO-transactionnelle et stratéGICO-transactionnelle

D'abord, les configurations pragmatICO-transactionnelles et retributIVO transactionnelles : la récurrence du clientélisme monopolistique et de la démocratie passive. (A).

Ensuite, les configurations stratéGICO-transactionnelles : la résistance de l'électoratisme centraliste et le multipartisme administratif (B).

### **A- Les configurations pragmatICO-transactionnelles et retributIVO-transactionnelle : la récurrence du clientélisme monopolistique et la démocratie passive**

Les configurations pragmatICO-transactionnelles et retributIVO- transactionnelles peuvent être appréhendées comme étant l'ensemble des pratiques et techniques auxquelles recourt

régulièrement le régime en place pour consolider le monopole du pouvoir. Ces configurations renvoient aux interactions des acteurs politiques sur le terrain, et mettent en exergue les transactions collusives et collisives. Vue sous le prisme de la thèse Bourdieusienne, du constructivisme structuraliste, le régime en place héritier des structures de l'ex-parti unique doit sa solidité à une certaine efficacité dans l'allocation des prébendes. Et cette construction mentale c'est-à-dire l'impression d'être dans un « Etat unitaire », en qualité de parti Etat, le RDPC contrôle les tensions ethniques et régionales en recourant soit à la création des emplois à la fonction publique à l'exemple du recrutement spécial de 25000 jeunes diplômés de 2011, suite aux émeutes de février 2008 (la grève de la faim). Soit à l'économie de l'endettement, (plan d'urgence pour le grand Nord) de la commercialisation ou de la distribution (investissement, allocation des titres fonciers et des crédits bancaires, (banque agricole) octroi des marchés administratifs, exonération de quelques années des taxes douanières, attribution des traitements, des avantages et primes aux autorités administratives, affectation des équipements et des infrastructures). Outre, la « politique de la main tendue » à l'ensemble des forces vives de la Nation.

C'est ainsi, sur ce socle, que le régime est parvenu à constituer des clientèles et à consolider ses réseaux de patronage, par le truchement du clientélisme monopolistique et de la démocratie passive ou apaisée.

### **1- La récurrence du clientélisme monopolistique**

Le clientélisme peut être considéré comme le fait pour un homme ou un parti politique, de chercher à élargir sa clientèle par des moyens démagogiques. En d'autres termes, il s'agit de la capacité d'un acteur central en situation de monopole d'un produit, dont il a l'exclusivité face à un grand nombre d'acheteurs. Cette pratique permet donc à l'acteur central de fidéliser sa clientèle. A cet effet, il lui revient également la capacité de redistribution en termes de partage du « gâteau national ». Cette redistribution considérée comme étant la répartition des prébendes, se matérialise par la manipulation de l'équilibre régional, mise en exergue par la logique alimentaire et la logique du terroir. Le professeur Joseph Owona, l'entrevoit comme le complexe politique gouvernant et dirigeant formé par le RDPC, appuyé par le jeu de connivence des pouvoirs publics bureaucratiques et leurs connexions clientélares dans les réseaux économiques, sociaux et culturels. Il qualifie à ce titre, cette pratique de « démocratie prébendale » (Owona, ou Joseph Richard, 1988).

➤ La manipulation de l'équilibre régional

L'équilibre régional dans sa pensée a été conçu pour une meilleure prise en compte des problèmes linguistico-culturels, à savoir le problème anglophone et l'intégration d'une grande participation de toutes les entités sociologiques en vue de leur représentativité. En outre, elle permettait de consolider l'unité et l'intégration nationale dans la construction de l'« Etat nation », afin d'envisager « ensemble » le développement durable dans la « paix ». Mais ses bonnes intentions ont vite fait d'être travesties « par un système fort complexe de transfert de revenus, des circuits formels et officiels aux circuits parallèles, des ménages urbains aux ménages ruraux, des plus riches aux plus démunis par le biais des aides familiales, des dépenses et prestations diverses, telles que les paiements des frais de scolarité, santé, des funérailles participations aux cérémonies coutumières ».

Aujourd'hui, l'équilibre régional est devenu une stratégie ou une technique de recrutement au sein du parti au pouvoir. Cette technique permet au RDPC, de bien s'implanter sur toute l'étendue du territoire pour endiguer les actions des partis de l'opposition, mais aussi de calmer les tensions ethniques régionales en propulsant un fils du terroir dans les hautes sphères de l'Etat. Cette notion obéit à deux logiques : la logique alimentaire et la logique du terroir.

## **2- La démocratie passive**

En Afrique noire Francophone, depuis l'ouverture démocratique ayant pour corollaire le pluralisme politique, au début des années 90, la plupart des pays ont eu du mal à se départir du système monolithique. En ce sens, la reconfiguration du paysage politique s'est effectuée de façon voilée.

A ce titre, « la révolution passive » ou « démocratie passive », s'entend d'« un changement bricolé » (Sindjoun, 1999) par lequel le régime et ses acteurs dominants, confrontés à la « revanche de la société », des dominés, parviennent à la relative émasculature révolutionnaire de celle-ci ou de ceux-ci à travers les procédures de réformes politiques (multipartisme, reconnaissance et protection des libertés, dilution des aspects répressifs, etc.), de cooptation gouvernementale de certaines élites de l'opposition, de canalisation de l'opposition, etc. telles, la mise en place du processus démocratique qui, s'est opéré dans une atmosphère de tensions sociale caractérisée par des contestations de toutes natures et multi-niveaux, suite aux manœuvres du régime au pouvoir

pendant les compétitions électorales, qui consacrait toujours la victoire de l'ex-parti unique RDPC. Dès lors, pour assurer sa légitimité, et préserver l'unité, l'harmonie et la cohésion nationale, le régime en place opte pour la « politique de la main tendue », c'est-à-dire une politique d'union nationale. Celle-ci se met en branle avec l'action de toutes les forces vives de la Nation quels que soient leurs bords politiques.

La démocratie passive dont le pendant inventif à la camerounaise est la démocratie apaisée, qui pour le régime gouvernant et dirigeant est la consolidation de la paix et l'unité nationale dans une démarcation du respect des droit de l'homme et de la personne et la dilution de l'autoritarisme.

C'est sous ce prisme, qu'on pourrait percevoir la grâce présidentielle, s'exprimant à travers des marques de mansuétudes. La gratitude présidentielle se manifeste pour sa part dans l'octroi de gratifications. Pour dire clairement que, la grâce présidentielle et la gratitude présidentielle s'expriment dans les modes de rétributions du militantisme et du loyalisme. C'est dans cette logique, que le Président de la République, va concrètement récompenser certains acteurs politiques l'ayant servi.

Par ailleurs, la démocratie apaisée est aussi une « démocratie plurielle », pour parler d'une démocratie inclusive reposant sur un minimum de consensus des acteurs sociaux. D'où sa dimension intégrative par le truchement des cooptations gouvernementales et autres mécanismes d'apaisement que sont les transactions avec l'élite autre que politique.

#### ❖ La cooptation gouvernementale

L'éclatement et le morcellement de la scène politique camerounaise suite au multipartisme, a suscité le 'jeu d'alliances'. En 1992, lors des premières élections pluralistes (législatives), le régime au pouvoir s'est trouvé relativement minoritaire. Il fallut alors faire des concessions aux partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale, pour être en position de gouvernabilité. Ces concessions avec des partis politiques d'opposition dont le poids ou la capacité de nuisance étaient avérées dans une région ou un département, aboutissaient fatalement à la cooptation gouvernementale des leaders desdits partis en échange des suffrages. C'est pourquoi le Premier Ministre, Simon ACHIDI ACHU, membre du Comité Central du RDPC, disait de manière triviale, nous voulons dire prosaïque que : « politique na Djanguï », variante mutualiste de « la politique



ventrique »<sup>15</sup>. Les tractations et transactions collisives et collusives, se sont alors faites observer, matérialisées par les accords tacites entre les différents entrepreneurs politiques. Ces alliances clientélistes ont permis au régime en place de se constituer une clientèle dans l'ultime but de renforcer tout azimut son pouvoir.

Page | 537

Il vient que, l'alliance entre le RDPC et le MDR, aura permis au parti au pouvoir de contrôler l'Assemblée Nationale en 1992. Ce qui ouvrit une brèche à DAIKOLE DAÏSALA, qui occupa le poste de Ministre des Transports au Gouvernement de BIYA. Bien plus, Frédéric Augustin KODOCK alors secrétaire général de l'UPC, profita d'une querelle interne de ce parti pour créer sa tendance (UPC-K), et se rallia au parti au pouvoir. Cette haute trahison, lui valut tout de même le prestigieux poste de Ministre d'Etat en charge de l'agriculture. Le professeur KODOCK, dont la position radicale au régime ne faisait l'ombre d'aucun doute, justifiait son attitude incompréhensible en ces termes : « quand on est dans l'eau, mieux vaut s'accrocher sur un serpent au lieu de se noyer ». C'est aussi le cas de l'UNDP, de BELLO BOUBA Maigari, dont le parti affaibli depuis 2002 avec seulement un député (le leader), a vite fait de se fondre dans les partis de la « majorité présidentielle », pour pouvoir exister politiquement, en maintenant son poste au gouvernement RDPC. Il en est de même pour l'ANDP, d'AHMADOU MOUSTAPHA, appendice du régime au pouvoir depuis 1996, s'est allié définitivement au RDPC et soutien comme candidat à chaque élection présidentielle Paul BIYA.

Il faut dire que, ce parti adresse même les appels à candidature et signe les motions de soutiens solidairement avec les militants du « parti des flammes ». La démocratie apaisée fait son lit au Cameroun, à la suite de l'élection présidentielle du 12 octobre 1997, laquelle élection boycottée par le SDF, l'UNDP, et l'UDC. La large victoire de Paul BIYA, (92,54%) a favorisé en novembre 1997, l'ouverture des discussions entre le RDPC et le SDF, pour l'instauration d'une « démocratie apaisée au Cameroun ». Malheureusement, elles seront interrompues quelques mois plus tard. Cependant, le 07 décembre 1997, le Président BIYA, forme un gouvernement ouvert à l'UNDP et l'UPC-N. Plus proche de nous, l'élection présidentielle de 2011, au cours de laquelle, le leader du FSNC, ISSA TCHIROMA Bakary, candidat à cette élection, déclare : « le président BIYA, a annoncé le lancement de grands chantiers et je suis prêt à m'y atteler pour l'accompagner dans cette nouvelle dynamique » ; D' où son poste de Ministre de la communication survenu grâce

---

<sup>15</sup> Jean – François Medard, « l'Etat patrimonialisé », Politique africaine n° 39, septembre 1990, Pp. 25 – 36.

à son « atalakou présidentiel » . Parlant des candidats à la magistrature suprême, il disait : « le Président Paul BIYA est le plus beau des candidats et le moins mauvais ».

A vrai dire, ces alliances participent des mécanismes tactico-pragmatiques du parti au pouvoir dans l'intention de « tuer » la démocratie et consolider l' « Etat unitaire absolu » . Et du coup, la compétition politique au Cameroun se réduit uniquement à une simple formalité d'usage démocratique.

Page | 538

#### ❖ Les transactions avec l'élite autres que politique

L'élite autre que politique se recrute parmi les membres de la Société civile, les Universitaires, les Hommes d'affaires, les Hauts gradés des armées, les Autorités Religieuses et Traditionnelles. Ici, les transactions entretenues par le pouvoir et ces différentes élites sont de deux types : clientélistes et pragmatico-stratégiques.

D'abord, clientéliste en ce sens que, le pouvoir en place veut entièrement contrôler tous les secteurs de la vie sociale, en recrutant le maximum des personnes susceptibles d'influencer ou d'apporter un rayonnement à l'éclosion du parti. Dans cette logique, les Hommes d'affaires se bousculent pour accéder au Comité central du parti au pouvoir, dans le but de vaquer à leur commerce sans toutefois être inquiétés par le fisc. Ces opérateurs économiques subventionnent les campagnes électorales du régime RDPC. Les Universitaires, mettent à disposition leurs expertises pour la consolidation du système en place en contrepartie de redistribution y afférentes. (Promotions, Nominations). Il en est de même pour les Autorités Religieuses et Traditionnelles, qui s'immiscent de plus en plus sur le terrain politique. Pour les premières, elles demandent à leurs oilles de prier pour les Autorités, en répercutant que : « Toute âme soit soumise aux Autorités supérieures, car il n'y a point d'autorité si ce n'est par Dieu ; et celles qui existent occupent leurs positions les unes par rapport aux autres par le fait de Dieu », afin de préserver la « paix ». Quant aux Autorités Traditionnelles, le Président Paul BIYA, est « le seul à pouvoir diriger le Cameroun car, il a pensé à nous », disaient-ils après la lecture du décret portant rémunération des chefs traditionnels dans notre pays (Chefs de 1er, 2è, et 3è degré).

Ensuite, pragmatico-stratégiques, pour assurer le « *monopole de la violence physique et légitime* »<sup>16</sup> . Pour dire qu'un pouvoir qui veut perdurer, doit renforcer ses relations avec l'armée.

<sup>16</sup> Max Weber, le Savant et le Politique, Editions 10 – 18 , Paris, 2006.

Le rôle constitutionnel de Chef des armées, met le Président de la République en position d'orchestrer les processus et mécanismes juridiques de défense du territoire national. Le Chef d'Etat, est chef suprême des armées (Art. 5 de la Constitution du 02 Juin 1972). La position présidentielle est donc un centre de force dans la mise en action des formations martiales.

C'est donc dire que, la défense et la sécurité nationale font partie du « domaine réservé » des affaires présidentielles. Cette maîtrise normative ultime de la coercition légitime est l'une des prérogatives du Président plébiscitaire. Ce qui permet de disposer, et donc, contrôler l'information à partir des renseignements. Bien plus, le pouvoir en place, se sert de l'armée pour dissuader ses adversaires politiques pendant les compétitions politiques : dispersion des militants lors des manifestations, réunions, conférences de presse, meeting, etc. La restriction des libertés publiques et la panoplie d'entraves administratives sont entre autres les mécanismes d'inactivité de notre « démocratie ».

## **B- Les configurations stratégico-transactionnelles : la résistance de l'électoralisme centraliste et du multipartisme administratif.**

Les configurations stratégico-transactionnelles, peuvent être appréhendées comme étant l'ensemble des mécanismes stratégiques, susceptibles de donner un avantage contre un adversaire. En ce sens, elles permettent aux acteurs du champ politique en situation concurrentielle de se prémunir des techniques, permettant effectivement de contrecarrer leurs principaux challengers. Ainsi, les configurations stratégico-transactionnelles, mettent en exergue, la résistance de l'électoralisme centraliste et le multipartisme administratif.

### **1- la résistance de l'électoralisme centraliste**

La construction structurelle de la résistance de l'électoralisme centraliste, participe de la volonté manifeste du régime à consolider et perpétuer les pratiques d'un système moniste. Cet appétit du contrôle des institutions centrales du processus électoral au Cameroun, permet de retarder à dessein la mise en place des institutions « fortes », dans le souci d'instrumentaliser l'ensemble du processus électoral à la faveur du régime en place. La constitution du 18 Janvier 1996, qui consacre la mise en place des institutions, a de la peine à prendre corps c'est-à-dire s'appliquer dans les faits. C'est seulement dix-sept ans après que le Cameroun s'est doté d'une seconde chambre à l'assemblée nationale (le sénat). La constitution dispose que les autres

institutions seront mises en place « progressivement ». D'autre part, la non application de certaines dispositions en occurrence de l'article 66 de la Constitution, n'en demeure pas moins la volonté politique.

❖ La mise en place tardive des Institutions

Page | 540

Elle est évidemment un schéma stratégique-tactique du régime RDPC, qui n'affiche aucune volonté de doter notre pays des institutions crédibles. Ce qui contribue de manipuler le suffrage universel aux fins de construction électorale de la dominance politique. Lorsqu'on sait que seul le Président de la République dirige, et donc la mise en place de ces institutions dépend de la volonté politique du Président, qui désormais à un indicateur temporel qui lui sied : « le temps du président ». Le Conseil constitutionnel, l'application de l'article 66 de la Constitution, attendront le « temps du président », malgré leur importance dans le cours de la compétition politique au Cameroun.

## **2- Le multipartisme administratif**

Le multipartisme est la caractéristique d'un régime politique où la liberté d'association permet à plus de deux partis de participer aux débats politiques et aux élections. C'est un des fondements de la démocratie représentative. Et donc, le multipartisme implique que les autorités acceptent les sensibilités politiques qui lui sont étrangères et leurs critiques à son égard, c'est une garantie pour le citoyen de contrôler des actions étatiques, avec la presse libre, mais aussi le pouvoir librement intervenir sur la scène politique.

Par ailleurs, le multipartisme administratif peut être considéré comme étant, une représentativité ethno-territoriale au sein des administrations, qui commande que l'on soit par exemple député dans sa circonscription administrative. Le chef de l'exécutif, en posture de chef de l'administration centrale et de ses démembrements à l'échelle locale apparaît comme le chef d'orchestre de cette politique, en ceci qu'il est le détenteur du pouvoir réglementaire, et nomme donc aux emplois civils et militaires, dans la très haute administration et dans la haute administration les camerounais compétents de toutes les obédiences politiques.

Ainsi, peut-on penser que l'administration publique ou parapublique, comme le relève ironiquement NLEP, peut être le « premier parti politique du pays, tant au plan qualitatif que quantitatif »<sup>17</sup>.

❖ Dans la très haute administration publique

La très haute administration, peut être caractérisée comme l'ensemble constituant et structurant, l'équipe gouvernementale, chapeauté par le Premier Ministre chef du Gouvernement. A ceux-ci, s'ajoutent d'autres hauts commis de l'Etat que sont : les Présidents de Conseil d'Administration (PCA) des institutions publiques et parapubliques, recrutés dans les rangs des anciens ministres, outre les anciens hauts fonctionnaires ; Et même les ministres en poste, cumulativement avec leurs fonctions administratives, en violation de la réglementation en vigueur.

Il faut dire que le contrôle de l'appareil gouvernemental, par l'exécutif du fait d'une forte centralisation du pouvoir, donne au Président de la République, président du RDPC, ex-parti unique au pouvoir, une large marge de manœuvre politique, lui permettant d'assurer son ultra puissance en nommant les ministres et les PCA. C'est ainsi qu'intervient la nomination d'AMINATOU AHIDJO, le 29 juin 2016 comme PCA du palais des congrès. Le « RDPC et l'administration semble ainsi se confondre dans la poursuite d'un but avéré : le maintien, voire le renforcement de son hégémonie de la majorité constitué autour de l'ex-parti unique devenu aujourd'hui parti dominant »<sup>18</sup>.

N'est-ce pas cela qui justifie la cooptation gouvernementale des leaders des partis d'opposition, qui certainement ont une assise politique avérée dans une Région ou un Département, qui justement au bout du compte une fois au Gouvernement, font allégeance, au régime en place pour sauvegarder leur statut administratif. Tel semble être le cas de l'UNDP, de BELLO BOUBA Maigari, dont le poste au Gouvernement est sans doute la conséquence de son alliance avec le régime en place, malgré sa perte de vitesse. Ainsi, s'est-il agi de masquer les manifestations politico-électorales, bureaucratique-politique, et bureaucratique-électorales d'un « cens caché »<sup>19</sup> de

<sup>17</sup> Nlep Roger Gabriel, « l'organisation générale des contentieux liés à l'élection en Afrique Francophone : le cas du Cameroun », Séminaire International d'échanges sur le contentieux Electoral et l'Etat de droit, Agence de la Francophonie, Cotonou, Bénin, 10, 11, et 12 novembre 1998.

<sup>18</sup> Luc Sindjoun, (dir), Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire, Dakar, Cordesria, 2004.

<sup>19</sup> Daniel Gaxié, Le cens caché, Inégalités culturelles et ségrégation Politique, Paris, Seuil, 1979, 269 p.

facture administrative, lequel travail à réduire ou à contenir un fonctionnement opérant de la concurrence politique d'opposition.

En outre, les moyens humains, matériels et financiers de l'Etat, qu'il s'agisse de l'administration publique ou encore des entreprises publiques et parapubliques, sont systématiquement mis à contribution au cours des campagnes électorales du parti au pouvoir d'où les recours aux notions de « parti-Etat », « parti d'Etat », ou encore « parti administratif »<sup>20</sup>.

Page | 542

En somme, le multipartisme administratif dans la très haute administration, permet simplement de consolider l'hégémonie du régime en place, par des mécanismes pragmatique-retributifs justifiant les postes des hauts commis de l'Etat au Cameroun

### **Conclusion**

Le Cameroun comme formation sociale étatique a connu une libéralisation du champ politique à travers l'avènement du multipartisme et du pluralisme politique. Cette activité c'est à nouveau inscrite dans les sillons institutionnels et organisationnels tracés selon les modèles du pluralisme politique correspondant à une combinaison « démocratie » « polyarchie » (Dahl, 1956, 1971). Pourtant, la mise en œuvre de cette structuration entre le début des années 1990 et celui des années 2011 montre qu'il s'est agi concrètement d'une organisation de pouvoir modelé par la « démocratie passive » cette démocratie passive voire apaisée, consolidera la dilution des aspects répressifs, la protection des libertés, la naissance des associations, des partis politiques et la création d'un ensemble de lois. Ces partis ainsi créés vont désormais devoir rivaliser dans le cadre des nouvelles élections pluralistes et concurrentielles pour accéder au pouvoir, suite la reconfiguration de l'espace politique et du paysage juridico-institutionnel. Cependant le retour au pluralisme va constituer le début des critiques quant à la manière donc la compétition politique concurrentielle était organisée au Cameroun. La problématique d'une compétition libre, crédible et transparente a en effet constituer l'axe d'achoppement entre le groupe gouvernant et le reste de la classe politique. Celles-ci ayant toujours soutenus que les compétitions politiques jadis organisées n'étaient qu'imposture, mascarades en vue de légitimer le pouvoir en place et donc la mise en place d'une structure autonome de régularisation électoral c'est illustrée comme l'une des

---

<sup>20</sup> Achille Mbembé, « Crise de légitimité, restauration autoritaire et déliquescence de l'Etat », in Peter Geschiere, Konnings, Piet (dir.), *Itinéraire d'accumulation au Cameroun*, Paris, Karthala, 1993, Pp. 345 – 375.



principale revendication des acteurs politiques et de la société civile. Ces acteurs étaient en effet convaincus que l'alternance politique ne pouvait s'opérer qu'à la faveur de la création d'un organe autonome de gestion des élections, en fin de s'associer à la définition des règles minimales de jeu de nature à garantir une compétition politique saine au Cameroun.

Dès lors plusieurs consultations électorales a été organisées depuis 1992, à chacune de ces élections le RDPC ex-parti unique au pouvoir s'en est toujours sorti victorieux (Mouiché, 2008). Comment peut-on comprendre la dissociation qui s'observe entre les expressions du pluralisme et les chances à l'alternance dans la compétition politique au Cameroun ?

Nous pouvons comprendre cette dissociation sous deux prismes : les configurations institutionnelles et les configurations transactionnelles de la démocratisation de cette compétition. De façon succincte, deux hypothèses dénotent de cette compréhension.

- Il faut dit que les chances à l'alternance dans le cours de la compétition politique et concurrentielle au Cameroun, sont de plus en plus réduite du fait justement du verrouillage systématique des mécanismes juridico-institutionnels et normativo-institutionnels, régissant le cadre de cette compétition au profit du candidat au pouvoir.
- A cela s'ajoute éventuellement les alliances ou conventions collisives et collusives des acteurs du champ politique.

## **L'héritage colonial comme limite à la souveraineté des Etats africains : entre interventionnisme militaire et ingérence politique des Etats étrangers**

*The colonial heritage as a limit to the sovereignty of African states: between military interventionism and political interference by foreign states*

Page | 544

Par :

**Christian Georges EBANGA EBANGA**

Doctorant en Science Politique

Université de Douala

### **Résumé :**

*Après une longue période passée sous la domination coloniale, les Etats africains ont accédé à leur indépendance à la suite de nombreuses batailles difficiles et parfois sanglantes menées par divers mouvements de décolonisation. Par conséquent, ils ont retrouvé leur souveraineté et dirigeront leur propre destin, afin de subvenir aux problèmes de leurs différentes populations et de trouver les solutions y afférentes. Entendue comme pouvoir suprême d'un Etat, la souveraineté des Etats Africains est diluée sur le plan international. Autrement dit, bien qu'indépendants et souverains, les Etats Africains connaissent une forte présence des puissances étrangères dans leurs différents systèmes étatiques en matière de gestion et de gouvernance à travers un vaste héritage légué par la colonisation.*

*L'objectif de cette réflexion est de démontrer que l'on retrouve aujourd'hui dans la souveraineté des Etats africains les avatars du néocolonialisme et les gènes du colonialisme qui limitent la souveraineté desdits Etats. En mobilisant la théorie néo-institutionnaliste et la méthode historique, nous sommes parvenus à la question de recherche portant sur comment l'héritage colonial contribue-t-il à limiter la souveraineté des Etats africains ? Ce qui nous emmène ainsi à retenir pour hypothèse centrale que les ingérences occidentales sont quelques aspects institutionnels et politiques issus de la colonisation et qui limitent la souveraineté des Etats africains. Ainsi, les Etats occidentaux veulent maintenir leur autorité sur les Etats africains.*

**Mots clés :** Héritage colonial- limite de la souveraineté- Etats africains.

**Abstract :**

*After a long period under colonial rule, African states achieved their independence following many difficult and sometimes bloody battles waged by various decolonization movements. Therefore, they have regained their sovereignty and will direct their own destiny, in order to provide for the problems of their various populations and find the solutions relating thereto. Understood as the supreme power of a State, the sovereignty of African States is diluted internationally. In other words, although independent and sovereign, African states experience a strong presence of foreign powers in their various state systems in terms of management and governance through a vast legacy bequeathed by colonization.*

Page | 545

*The objective of this reflection is to demonstrate that we find today in the sovereignty of African States the avatars of neocolonialism and the genes of colonialism which limit the sovereignty of these States. By mobilizing the neo-institutionalist theory and the historical method, we have arrived at the research question on how does the colonial heritage contribute to limiting the sovereignty of African states? This leads us to retain as central hypothesis that Western interferences are some institutional and political aspects resulting from colonization and which limit the sovereignty of African States. Thus, Western states want to maintain their authority over African states.*

**Keywords:** Colonial heritage - limit of sovereignty - African states.

## Introduction

En Afrique, la naissance de l'Etat est la résultante de la lutte anticoloniale à travers la formation de nombreux mouvements de décolonisation<sup>1</sup> qui militaient en faveur de l'indépendance du continent et qui ont eu un soutien indispensable et important des Etats Unis d'Amérique, l'ex-URSS qui en cette période étaient des puissances anticoloniales et de l'ONU qui venait d'être mise en place. Ainsi, après de longues batailles, les territoires africains accèdent à leur pleine autonomie souveraine. Sur le plan international, l'expression même de la souveraineté des Etats est davantage régie par la Charte de l'ONU qui proclame l'égalité souveraine entre les Etats. Cependant, la jouissance de cette autonomie varie en fonction des aléas socio-économiques aussi bien endogènes et exogènes<sup>2</sup>. Selon le professeur Paul Issoart « l'expression d'une volonté : celle de rester maître chez soi, mais aussi d'un pouvoir, celui de la nation... de fixer librement, sans contraintes extérieures, les règles qui déterminent à la fois le comportement de ses gouvernants, et la vie de ceux qui constituent la nation »<sup>3</sup>. Pour Raymond Carré de Malberg, la souveraineté désigne d'abord le caractère suprême du pouvoir<sup>4</sup> « de gouverner, de commander et de décider » qui appartient essentiellement à l'Etat. Elle signifie ensuite « l'ensemble des pouvoirs compris dans la puissance de l'Etat ». Elle sert enfin « à caractériser la position qu'occupe dans l'Etat le titulaire suprême de la puissance Etatique » Ainsi, il revient à chaque Etat de s'affirmer sur le plan international. Sur le plan économique par exemple, la souveraineté est revendiquée par les Etats qui essaient en vain d'affirmer leur indépendance face à l'économie mondiale.<sup>5</sup> Pour le cas des Etats Africains, l'affirmation de la souveraineté est diluée sur le plan international : ceux-ci connaissent une forte marginalisation dans de nombreuses institutions internationales<sup>6</sup> qui

<sup>1</sup> De nombreux mouvements de décolonisation se sont formés de part et d'autre du continent dont l'objectif était d'accélérer le processus d'indépendance des différents territoires colonisés.

<sup>2</sup> Adamou Ali, « La problématique du dynamisme de souveraineté d'un Etat tiermondiste : le Cameroun face aux institutions de Brettons Woods », in *Etudes africaines*, sous la coordination de Batenguene Assil et Mbeng Dang, Regards pluriels sur la dynamique internationale d'un Etat du tiers-monde, inédit.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Carre Malberg Raymond, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Dalloz, 2004, voir Ekomo Francis, « La souveraineté des Etats Africains : la face cachée du décor », in *Revue Economique, gestion et société*, n°12, décembre 2007, p.24.

<sup>5</sup> Les crises économiques récentes montrent effectivement que les économies nationales font aujourd'hui toutes parties d'une économie mondiale et que les Etats peuvent difficilement échapper aux conséquences d'une crise économique apparue dans un autre pays, voir Bal Lider, « Le mythe de la souveraineté en droit international », p.20.

<sup>6</sup> Absence au Conseil de Sécurité de l'ONU comme membre permanent, absence à la présidence du FMI et de la Banque Mondiale, à la présidence de la FIFA, les Jeux Olympiques ne se sont jamais déroulés en Afrique, ingérences multiformes pour prendre ces cas.

démontre que cette souveraineté est un mythe pour les Etats africains. Ce mythe se justifie aujourd'hui à travers les gênes du colonialisme et les avatars du néocolonialisme<sup>7</sup> que renferment la souveraineté de ces Etats et qui régissent les relations entre « les anciennes » colonies et les puissances coloniales. Cela amène à revenir sur le vieux débat portant sur la signification même de la souveraineté<sup>8</sup> qui est qui permet de s'affranchir de toute domination d'une part et d'autre part d'affirmer sa supériorité face à toute entité.

Page | 547

Nous pouvons donc comprendre qu'à partir de la théorie néo-institutionnaliste et de la méthode historique, qu'il existe une persistance de l'héritage colonial à travers quelques aspects politiques et institutionnels issus de la colonisation et qui limitent la souveraineté des Etats africains. Ainsi, définie selon Michel Baud comme « un ensemble construit autour d'une question principale, des hypothèses de recherche et des lignes d'analyses qui permettent de traiter le sujet choisi »<sup>9</sup>, la problématique de cette réflexion est celle de savoir comment l'héritage colonial contribue-t-il à limiter la souveraineté des Etats africains ? En guise d'hypothèse, cette réflexion démontre que les ingérences occidentales qui sont quelques aspects institutionnels et politiques issus de la colonisation et qui limitent la souveraineté des Etats africains. L'argumentaire méthodologique dans tout travail de recherche permet d'étaler son travail afin de définir toute clarté. A travers une démarche empirique, dans un premier moment, nous montrerons que l'insécurité et la vulnérabilité des Etats Africains sont catalyseurs des ingérences occidentales (I) et dans un deuxième moment que la promotion de la démocratie est le prolongement de ces ingérences occidentales (II).

## **I- L'INSECURITE ET LA VULNERABILITE DES ETATS AFRICAINS COMME CATALYSEURS DES INGERENCES OCCIDENTALES**

Le continent africain continue de subir une influence des puissances occidentales qui limite l'exercice de la souveraineté de ces Etats après les indépendances. Pendant la colonisation, les pouvoirs dont l'exécution touchait les habitants dans leur honneur, leur vie, leur travail et leur

---

<sup>7</sup> Entretien réalisé par EBANGA Christian avec le Dr. Wolfgang OWONA, Direction des Affaires d'Afrique au Ministère des Relations Extérieures du Cameroun le 20/07/2022 à 14heures.

<sup>8</sup> Le concept de souveraineté est apparu en France au moyen-âge. Il est consécuteur à la volonté royale de s'affranchir de la domination de l'empire et de la papauté d'une part et d'autre part, d'affirmer sa supériorité sur la féodalité. Cette volonté est théorisée en ces termes : « le roi n'accepte aucune autorité au-dessus de lui, mais ne tolère aucune contestation dans son royaume », Adamou Ali, *op.cit.*

<sup>9</sup> Baud Michel, *L'art de la thèse*, Paris, la Découverte, 1954, p. 32.

propriété furent confiés aux mains des bureaucrates<sup>10</sup>. Tout démontre à juste titre que la gestion et l'administration des colonies étaient l'unique ressort des puissances occidentales. Les peuples africains n'étaient que des gouvernés qui devaient appliquer toutes les décisions sans autre avis. Dans la même lancée, pendant la période coloniale, le culte, la presse, les institutions de crédit, les pouvoirs administratifs, les travaux publics, la police, les châtiments étaient érigés en droit par la décision du gouvernement métropolitain, c'est à dire par la volonté changeante d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat, d'un chef de bureau, d'un agent nommé par faveur<sup>11</sup>. Cet héritage colonial se poursuit aujourd'hui sous formes d'ingérences des puissances occidentales en Afrique à travers les interventions sur le continent (A) et la construction de multiples bases militaires dans de nombreux Etats africains (B).

#### **A- Les interventions militaires en Afrique : l'apanage des puissances occidentales.**

Le legs colonial le plus saillant a trait à la perpétuation du territoire politique de l'Etat, né de l'occupation et de l'administration coloniale, ainsi que de l'interaction entre les puissances coloniales elles-mêmes. Il peut être utile de répertorier, de manière non exhaustive, quelques-unes des principales continuités ressenties ou supposées du moment colonial au moment « post colonial », sans prétendre expliquer ces manifestations ni leur attribuer une fonction explicative, sans non plus être en mesure d'entrer dans le détail de chacune d'entre elles<sup>12</sup>. Aujourd'hui tout comme lors de la période coloniale, la sécurité est davantage garantie par les puissances occidentales. En effet, l'armée en Afrique n'existait pas. La plupart des Etats africains au Sud du Sahara n'avaient pas d'armée permanente. Dans toute l'Afrique occidentale, seul le Dahomey en avait une<sup>13</sup>. Ainsi, l'une des institutions les plus novatrices introduites par les autorités coloniales dans chaque région était l'armée professionnelle. Ces armées furent créées à l'origine essentiellement dans les années 1800 et 1890 pour la conquête et l'occupation de l'Afrique ; elles servirent ensuite à maintenir la domination, puis à poursuivre des guerres plus vastes et à écraser les mouvements d'indépendances africains. Comme Gutte Ridge l'a reconnu, les forces armées ont

---

<sup>10</sup>Mbembe Achille, De la postcolonie, Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine, Paris, Kartala, 2000, p.50.

<sup>11</sup>*Ibid.*

<sup>12</sup> Bayart Jean François et Bertrand Romain, « De quel « legs colonial » parle-t-on ? », *op.cit.* p.4.

<sup>13</sup>Le Dahomey, actuel Bénin avait une formation qui pouvait être comparée à une armée. Ainsi, cette formation était constituée essentiellement d'un « régiment féminin » appelé les Amazones qui ont longtemps combattu le régime colonial en Afrique.



« agi à long terme contre la stabilité des ex-colonies ». De par leurs interventions rejetées, souvent injustifiables et superflues dans la politique des Etats africains indépendants, ces armées sont devenues un véritable boulet que les gouvernements et les peuples d'Afrique doivent traîner<sup>14</sup>. Ce legs colonial se démontre aujourd'hui avec les ingérences multiformes : la France, les Etats Unis, la Chine et la Russie.

Au Mali, l'implication militaire de la France, a été précipitée. L'intervention de la France commencée le 10 janvier 2013 a été certes justifiée par l'urgence de la situation. Elle qui semblait vouloir limiter son aide à un soutien logistique a donc franchi un pas irréversible<sup>15</sup>. En outre, il tient de rappeler que les troupes françaises ont quitté le Mali depuis 2022 dans un contexte marqué par les pressions de l'Etat Malien de s'occuper de ce problème sécuritaire de manière personnelle et par conséquent de réaffirmer sa souveraineté face à l'ingérence de l'Etat Français.

Bien que l'intervention de la France dans la crise malienne soit importante, justifiée et légitimée<sup>16</sup>, il n'en demeure pas moins que, sur le plan légal, cette intervention connaît de nombreuses tares. En effet, l'intervention n'a pas été autorisée par le Conseil de Sécurité. La France n'y songeait même pas au moment de la rédaction des résolutions. La déclaration faite par le président Malien le 11 janvier 2013 n'en fait pas non plus mention<sup>17</sup>. De plus, l'intervention

<sup>14</sup>Adu Boahen, « le colonialisme en Afrique : impact et signification », in *Histoire Générale de l'Afrique, l'Afrique sous domination coloniale, 1880-1935, vol. VII, op.cit.*, pp.843-844.

<sup>15</sup>Weckel Philippe, « L'intervention militaire de la France au Mali », in *Sentinelles, Revue de l'actualité juridique internationale, Bulletin n°329 du 13 janvier 2013, société camerounaise pour les Nations Unies*, p.32.

<sup>16</sup> La France est intervenue dans les circonstances de la prise de la localité de Kouma et la progression des rebelles vers le verrou de Mopti qui commande l'accès à la capitale du Mali, Bamako. A Mopti, se concentrait l'essentiel des forces maliennes pouvant éventuellement contenir la poussée des rebelles et à 70 km au Sud de Kouma se trouve l'aérodrome militaire de Sévaré qui permet d'admirer sur zones des moyens aéroportés. La bataille est déterminante. Plus de la moitié du pays est déjà sous le contrôle des groupes islamistes et affiliés et passée Mopti, la troupe rebelle ne devrait plus rencontrer la résistance d'une armée, malienne démoralisée par les échecs successifs et minée par la crise politique. L'Etat Malien est donc en survis avant l'intervention de la France, *ibid*, p.33.

<sup>17</sup> La déclaration présidentielle du 11 janvier 2013 : « Les membres du conseil de sécurité se déclarent gravement préoccupés par les mouvements et les attaques de groupes terroristes et extrémistes qui ont été signalés dans le Nord du Mali et en particulier par la prise de la ville des Kouma, près de Mepti. Cette sérieuse détermination de la situation compromet encore davantage la stabilité et l'intégralité du Mali et constitue une menace directe pour la paix et la sécurité internationales. Les membres du conseil rappellent les résolutions 2056 (2012), 2071 (2012) et 2085 (2012) adoptées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies ainsi que la nécessité passante de contrer la menace terroriste croissante au Mali. Les membres du conseil demandent à nouveau aux États membres d'accompagner le règlement de la crise au Mali et, en particulier de fournir une assistance aux forces de défense et de sécurité malienne afin d'atténuer la menace que représente les organisations terroristes et les groupes qui y sont affiliés, les membres du conseil expriment leur volonté résolue de s'attacher à mettre pleinement en œuvre les résolutions 2085 (2012) dans tous ses aspects. Dans ce contexte, ils souhaitent que soient rapidement déployée la MISMA sous conduite africaine. Les membres du conseil préconisent la publication immédiate d'une feuille de route politique convenue, prévoyant

militaire de la France au Mali est sous-jacente au déploiement logistique conduite par les rebelles<sup>18</sup>, d'où son intervention. Pour elle, seule une armée disposant des moyens d'observations sophistiqués et des capacités aériennes importantes peut empêcher les combattants islamistes de mener des attaques concentrées et les obliger à se disperser. En manifestant leur disponibilité à apporter une assistance à l'armée française en termes de renseignements et de logistique notamment sur le ravitaillement en vol des avions, les Etats-Unis s'inscrivent clairement dans la perspective de la montée en puissance du dispositif français « Serval » au Mali<sup>19</sup>.

Elle est mise en avant dans les problèmes des Africains que les Africains eux-mêmes comme le déclare l'ancien ministre des affaires étrangères de la France Laurent Fabius : « la France a été obligée d'intervenir très rapidement sinon il n'y aurait plus de Mali, mais il est bien entendu que ce sont les Africains qui doivent prendre le relais »<sup>20</sup>. En outre, il n'y a aucune légalité dans l'intervention française au Mali comme en témoigne ce passage de la conférence de presse du président de la République à Doha : « nous avons trois buts dans notre intervention qui, je le rappelle, s'effectue dans le cadre de la légalité internationale avec la demande expresse des autorités maliennes, avec le soutien de tous les pays africains et avec l'appui de l'Europe. J'ajoute que le Conseil de Sécurité, hier soir, a de nouveau donné à la France et à l'opération que nous avons engagée, le cadre dans lequel nous avons légitimé pour opérer »<sup>21</sup>. Or, le Conseil de Sécurité n'a rien donné à la France et surtout pas un « parapluie » qu'elle n'avait pas sollicité<sup>22</sup>.

---

notamment la tenue de négociations sérieuses avec les maliens non extrémistes dans le Nord du pays et demandent instamment que la gouvernante démocratique soit intégralement rétablie ».

<sup>18</sup> L'attaque révèle que cette mosaïque de groupes armés est parvenue à une unité opérationnelle efficace. Elle a constitué un corps d'armée sous commandement unique, mobile et concentré : 200 véhicules légers surarmés, 2000 combattants entraînés, formés, déterminés et qui connaissent le terrain. Dans ces conditions, la reconquête des localités du Nord et l'installation de petites unités militaires sédentaires sont vouées à l'échec, si elles ne sont pas associées à des actions aériennes offensives visant les bases logistiques et les concentrations de véhicules. Depuis la Omalah d'Ahdelkader et la guerre des sables de Rommel, on sait que l'avantage stratégique est procuré par l'armée, voir Weckel Philippe, *op.cit*, p.33.

<sup>19</sup>*Ibid*.

<sup>20</sup>Déclaration de Laurent Fabius, Ministre français des affaires étrangères sur la question de la paix et de la sécurité au Mali, en particulier l'intervention française et la gestion africaine de la crise en 2013. Propos recueillis par Weckel Philippe, « Mali, l'intervention française et la gestion africaine de la crise », in *Sentinelle, Bulletin n°330 du 20 janvier 2013*, *op.cit*. p.39.

<sup>21</sup>Déclaration du président de la République Française de cette période Nicolas Sarkozy à la Conférence de la presse à Dakar.

<sup>22</sup>*Ibid*, p.40.

C'est ainsi que des nouveaux rapports ont été établis de façon formelle par une série d'accords de défense et d'assistance militaire négociés, pour la plupart en 1960 et en 1961, certains sur une base bilatérale entre la France et les pays concernés individuellement, d'autres sous la forme d'accords de défense régionaux et collectifs comme par exemple, celui qui liait la France aux 4 pays d'Afrique centrale. Tous les pays n'ont pas signé d'accords de défense. D'autres s'en sont retirés plus tard comme le Congo en 1972, la Mauritanie et Madagascar en 1973<sup>23</sup>. Ces accords de défense bien que dénoncés par certains gouvernements africains révélaient le statut néocolonial de ces Etats, dominés même après les indépendances par la France.

**Tableau 1 : Interventions militaires françaises en Afrique noire.**

Pays	Année	Intervention
<b>Cameroun</b>	<b>1959 – 1964</b>	Guerre révolutionnaire contre l'UPC.
<b>Sénégal</b>	<b>1961 – 1962</b>	Soutien au Président Senghor à l'occasion de l'éclatement de la fédération du Mali et de la tentative de coup d'Etat par Mamadou Dia.
<b>Congo</b>	<b>1960 - 1963</b>	Intervention anti-émeutes.
<b>Gabon</b>	<b>1960 – 1962</b>	Intervention anti-émeutes.
	<b>1964</b>	Blocage d'un coup d'État militaire contre le Président Léon Mba.
<b>Tchad</b>	<b>1960 – 1963</b>	Intervention contre les émeutes et des révoltes mineures.
	<b>1968 - 1975</b>	Guerre contre révolutionnaire contre le FROLINAT.
<b>Mauritanie</b>	<b>1961</b>	Intervention anti-émeutes.
	<b>1968 - 1975</b>	Soutien aérien lors d'opérations dirigées contre le Polisario.
<b>Niger</b>	<b>1973</b>	Blocage d'un coup d'État militaire/mutinerie.
<b>Djibouti</b>	<b>1976 - 1978</b>	Opération Lovada et Saphir contre l'irrégentisme Somalie.

<sup>23</sup>*Ibid.*, p.98.

<b>Zaire</b>	<b>1977 et 1978</b>	Défaite des rébellions du Shaba.
<b>RCA</b>	<b>1979</b>	Coup de force contre Bokassa : opération Barracuda.

**Sources** : Robert Luckham, « *Le militarisme français en Afrique* », <http://www.politique-africaine.com>, p.101.

D'autres puissances ont également établi leur influence en Afrique. La Chine par exemple, s'impose à travers son influence sur le continent. Grande absente au moment de la colonisation, aujourd'hui, celle-ci connaît une ascension fulgurante dans l'espace africain. La Chine fait un subtil usage du Soft et du Hard Power que des auteurs tels que Joseph Nye et Armitage qualifient de « Smart Power »<sup>24</sup>. Pour mener à bien son projet géostratégique sur le continent africain, elle utilise des outils militaires qui contribuent à asseoir son influence sur le continent africain conformément à sa stratégie globale d'accroissement de puissance en Afrique<sup>25</sup>.

Le continent africain constitue l'une des principales cibles de la vente d'armes et de matériels militaires chinois. Aussi, pour accéder aux ressources africaines, consolider ses liens bilatéraux, et payer ses factures de pétrole, la Chine adopte-t-elle des démarches diverses parmi lesquelles figure en bonne place la livraison d'armes et de matériels militaires<sup>26</sup> et la formation du personnel militaire. Dans un contexte africain marqué, entre autre par la montée en puissance de nouvelles formes de menaces à l'instar du terrorisme, de la piraterie en haute mer, auxquelles la plupart des armées africaines ne parviennent toujours pas à faire face, l'offre de formation du personnel militaire s'avère très salutaire pour ces dernières. Cette offre est un véritable outil géostratégique, car courant à la réalisation de ses ambitions géopolitiques sur le continent. Ainsi, la Chine échange aussi son « savoir » et son « savoir-faire »<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Tchokonté Severin, « Le projet géostratégique de la Chine en Afrique », in *Revue Géostratégiques*, N°33, 4<sup>e</sup> trimestre, 2011, p.128.

<sup>25</sup> *Ibid*, p.130.

<sup>26</sup> C'est en Afrique que la Chine trouve un débouché pour ses avions d'entraînement K8, fournis à la Namibie, au Soudan et au Zimbabwe. La Chine fournit des hélicoptères au Mali, à l'Angola et au Ghana, de l'artillerie légère et des véhicules blindés, ainsi que des camions militaires, des uniformes, et du matériel de communication à la quasi-totalité des pays de la région australe. Voir Niquet Valéry, « La stratégie africaine de la Chine », in *politique étrangère*, 2<sup>e</sup> trimestre, 2006.

<sup>27</sup> Les leaders et instructeurs militaires chinois sillonnent le continent, offrent leurs conseils, mènent des consultations de sécurité bilatérales et forment les militaires locaux. A cet effet, on assiste depuis quelques années à une augmentation

Sur le plan stratégique, la Chine est, après la France, le deuxième contributeur des forces de l'ONU parmi les 5 membres permanents du Conseil de Sécurité. En effet, le continent africain est le continent où la Chine s'impose davantage dans les missions de maintien de paix. Sur les 1800 soldats mobilisés par Pékin dans le cadre des missions de la paix, 1500 l'ont été dans le cadre des missions africaines. Ainsi, la présence des militaires chinois en Afrique, quoique sous l'égide des Nations Unies constitue l'expression même des ambitions géopolitiques de la Chine sur le continent. C'est en Afrique et notamment en Namibie que la Chine a pour la première fois participé à une opération des Nations Unies en 1989.<sup>28</sup> A cet effet, elle a participé à 6 opérations de maintien de la paix en Afrique.<sup>29</sup> Ce fut le cas au Soudan avec l'UNMIS, au Sahara occidental avec la MINURSO, en Côte d'Ivoire avec l'ONUCI, en Ethiopie- Érythrée avec l'UNMEE, au Liberia avec l'UNMIC, et en RDC avec la MONUC.<sup>30</sup>

Pour La Russie, influente en Afrique à l'époque soviétique, elle cherche depuis la fin des années 2000 à renouer avec le continent via des accords de coopération. Cependant, depuis quelques temps, le réengagement de la Russie en Afrique semble s'être accéléré au Soudan, en Afrique du Sud, au Zimbabwe, en RDC, à travers de multiples projets. L'étude de la présence Russe en RCA, à Madagascar, en Angola et au Soudan montre que la stratégie de la Russie en Afrique a changé. Depuis 2017, l'accent est mis avant tout sur l'approfondissement de la coopération sécuritaire via la signature des accords de défense militaire.<sup>31</sup> Soutien incontestable de l'Afrique pendant la décolonisation de celle-ci, les relations se sont estompées après la dislocation du bloc soviétique.<sup>32</sup> Ce n'est qu'à partir du milieu des années 2000 que la Russie a commencé un timide retour sur le continent, avec d'abord une visite du président Vladimir Poutine au Maroc et en Afrique du Sud en 2006, puis la tournée présidentielle de Dimitri Medvedev en Egypte, au

---

significative du nombre de stages de formation militaire dans tous les domaines, à un moment où les portes des académies militaires européennes sont de plus en plus fermées aux élites africaines, voir Michel Serge, et Beuret Michel, *La Chinafrique. Pékin à la conquête du continent noir*, Paris, Grasset et Fasquelle, 2008, cité par Tchokonté Severin, « Le projet géostratégique de la Chine en Afrique », *op.cit.*, p.131.

<sup>28</sup>Tchokonté Severin, « Le projet géostratégique de la Chine en Afrique », *op.cit.*, pp.131-132.

<sup>29</sup>Michel Serge, et Beuret Michel, *La Chinafrique. Pékin à la conquête du continent noir*, *op.cit.*, p.233.

<sup>30</sup>Voir Tanguy Struye, « L'offensive chinoise en Afrique », Université catholique de Louvain, 2009, cité par Severin Tchokonté, « Le projet géostratégique de la Chine en Afrique », *op.cit.* p.132.

<sup>31</sup>Tchoubar Poline, « La nouvelle stratégie russe en Afrique subsaharienne : nouveaux moyens et nouveaux acteurs », *Fondation pour la recherche stratégique*, n°21/2019 du 11/10/2019.

<sup>32</sup>Depuis la décolonisation, l'URSS a tissé des liens étroits avec de nombreux Etats africains, les soutenant dans leur lutte pour l'indépendance. Après la disparition de l'URSS et le chaos des années 1990, les transformations politiques et économiques internes ont poussé la Russie à quitter l'Afrique. Dans 9 pays, des ambassades ont été fermées.

Nigeria, en Angola et en Namibie en 2009 avec cette déclaration : « désormais, notre devoir est de rattraper tout ce qui a été perdu »<sup>33</sup>.

Depuis 2017, la Russie a signé des accords de coopération militaire avec 20 pays d'Afrique subsaharienne, contre seulement 7 de 2010 en 2017. Sur les 20 nouveaux accords, 10 ont été conclus avec les pays à travers lesquels la Russie n'avait signé aucun accord de coopération militaire auparavant. Des accords avec le Mozambique, le Soudan et la RCA, comporte de nombreuses particularités<sup>34</sup> qui sont dans la plupart des cas en défaveur pour le continent africain et les Etats signataires.

Les Etats-Unis vont également mettre en évidence toute leur puissance afin d'établir une sphère d'influence sur le continent. Au sortir de la seconde guerre mondiale, les Etats-Unis sont devenus une puissance mondiale qui a pris conscience de ses responsabilités planétaires.<sup>35</sup>

Pour y parvenir, les Etats-Unis ont décidé de dépenser 500 millions de dollars sur cinq ans pour étendre leur programme militaire sur le continent africain. La présence américaine en Afrique porte sur la protection de ses intérêts dans ce continent et les richesses que renferme ce dernier<sup>36</sup>. Ainsi, l'engagement militaire américain en Afrique s'est nettement accéléré à l'égard des matières premières fournies par le continent notamment le manganèse, la production d'acier, le cobalt et le chrome indispensables pour les alliages notamment en aéronautique et le vanadium, l'or,

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Des accords avec le Mozambique et le Soudan ont pour objet de faciliter l'entrée de navires russes militaires dans les ports des deux pays. Deux accords avec le Soudan et la RCA prévoient une coopération renforcée allant jusqu'à la création d'une représentation du ministère russe de la défense au sein des structures homologues des pays signataires. La Russie tente depuis de longues dates de s'affirmer comme un axe de puissance incontournable dans un monde multipolaire, à fortiori depuis le conflit avec l'Ukraine. Se considérant prise en étau dans ses relations avec les pays occidentaux, qui cherchent à renforcer leur coopération avec ses voisins de l'ex-bloc soviétique. Moscou essaie d'élargir sa base de soutien à l'international, mais aussi de placer ses pions dans la zone d'influence des anciennes puissances coloniales en Afrique. Dimitri Medvedev a ainsi affirmé lors de son discours au Sommet d'Afreximbank le 20 juin 2019 que : « La Russie estime la position des partenaires africains qui se distancient des attaques verbales anti-russes », in Tchoubar Poline, « La nouvelle stratégie russe en Afrique subsaharienne : nouveaux moyens et nouveaux acteurs », *op.cit.*

<sup>35</sup> Auran Jean François Marius, « La politique étrangère des Etats Unis en Afrique australe de 1975 à 1995 : ses aspects militaires, de l'indifférence indulgente aux covert actions puis au Capacity Building », Thèse de doctorat, Université Paul-Valéry de Montpellier, 2017, p.17.

<sup>36</sup> Les 23 et 24 mars 2004, les chefs d'Etat-major de 8 pays africains à l'instar du Tchad, du Mali, de la Mauritanie, du Maroc, du Niger, du Sénégal, de l'Algérie et de la Tunisie ont pour la première fois, participé à une discrète réunion au siège du commandement européen de l'armée américaine de la US-EUCOM à Stuttgart. Présentée comme « sans précédent », la rencontre dont les travaux sont restés secrets, concernait la « coopération militaire dans la lutte globale contre le terrorisme », elle traitait du Sahel, zone tampon entre le Maghreb et l'Afrique noire, entre les zones pétrolières du Nord et celles du Golfe de Guinée, voir Abramovici Pierre, *op.cit.*



l'antimoine, le fluor, le germanium ... auxquels il faut évidemment ajouter les diamants industriels. A ce titre, la RDC et la Zambie possèdent 50% des ressources mondiales de cobalt ; 98% des réserves mondiales de chrome se trouve au Zimbabwe et en Afrique du Sud ; cette dernière concentre en outre, 90% des réserves des métaux du groupe du platine entre autre le platine, le palladium, le rhodium, le ruthénium, l'iridium, et l'osmium, mais également l'importante réserve pétrolière en Angola et au Nigeria,<sup>37</sup> et au Gabon, qui sont des pays producteurs de pétrole<sup>38</sup>. Ainsi, deux voies stratégiques sont au centre de la pensée militaire américaine : à l'Ouest, l'oléoduc Tchad-Cameroun, à l'Est, l'oléoduc Hagleig-Port-Soudan et dans un avenir proche, un projet d'oléoduc reliant le Tchad au Soudan.<sup>39</sup> Dans la même lancée, la tentative de coup d'Etat à Sao-Tomé et Principe a été un catalyseur traduisant la présence américaine dans ce pays.<sup>40</sup> Celles-ci ont aussi procédé à la construction des bases militaires.

## **B- La construction des bases militaires occidentales en Afrique**

Les interventions étrangères en Afrique sont assorties des bases militaires dans certains pays africains dans l'objectif d'être permanents dans ce continent.

### **1- Les bases militaires françaises en Afrique**

En Afrique, les troupes françaises couvrent d'importantes étendues territoriales, allant à l'Océan Indien jusqu'à l'Atlantique. De Djibouti au Sénégal en passant par le Tchad, le Mali et le Gabon, la France quadrille le continent du Sahel à la Corne de l'Afrique.<sup>41</sup> Elle a établi des bases militaires dont certaines permanentes et d'autres temporaires.

Pour les bases permanentes, elles sont implantées dans la Corne de l'Afrique et sur la Côte occidentale du continent avec un accès direct sur l'océan Atlantique. C'est donc une présence

---

<sup>37</sup>*Ibid.*

<sup>38</sup>A cet effet, les experts s'accordent à dire qu'au cours des dix prochaines années, le continent africain deviendra, après le Proche-Orient, la deuxième source de pétrole et éventuellement de gaz naturel des Etats-Unis.

<sup>39</sup> *Op.cit.*

<sup>40</sup>En juillet 2003, une tentative de coup d'Etat à Sao – Tomé et Principe, petit Etat très riche en réserves de pétrole associé au Nigéria, a précipité l'intervention de Washington dans l'archipel. A peine trois mois plus tard, des compagnies pétrolières essentiellement américaines ont offert plus de 500 millions de dollars pour explorer les eaux profondes du Golfe de Guinée, que partage le Nigéria, la Guinée équatoriale et Sao Tomé et Principe soit le double de ce que les trois pays espéraient obtenir. Dans la foulée, l'armée américaine a annoncé un programme d'aide aux petites forces locales. L'installation d'une base aérienne serait envisageable. Le congrès américain et l'administration Bush ont formellement déclaré cette région d'« intérêt vital » pour les Etats- Unis, *ibid.*

<sup>41</sup>Malgré une présence conséquente, quelques régions lui échappent à l'instar de l'Afrique Australe ou l'Afrique du Nord, où l'armée française ne s'est pas rendue depuis la fin de l'ère coloniale.

stratégique pour la France afin de contrôler l'espace maritime. Au nombre de quatre au total, elles comptent plus de 3000 soldats français :

- La base de Djibouti : disposant d'une logistique imposante, allant jusqu'à un détachement aérien, elle est la plus importante base militaire française sur le continent.<sup>42</sup> Avec 1450 soldats, cette base située au port militaire français de la capitale djiboutienne, constitue un point stratégique et un point d'appui à tous les navires de guerre d'après l'Etat-major français. Essentiellement navale, elle couvre la région et procure un accès garanti sur l'océan Indien.
- La base de Côte d'Ivoire : Elle constitue la deuxième base la plus importante de l'armée française en Afrique et compte 900 soldats. La base française de Côte d'Ivoire constitue une plateforme stratégique « opérationnelle et logistique » majeure sur la façade Ouest-africaine.<sup>43</sup>
- La base du Gabon : Elle constitue la troisième base permanente avec un détachement de 350 soldats. Les troupes françaises sont principalement au camp De Gaulle près de l'aéroport de Libreville et constituent un réservoir de forces pré-positionnées en Afrique.
- La base du Sénégal : Dans ce cadre, les troupes françaises totalisant 350 hommes également, sont implantées à Ouakam et au port militaire de Dakar. Elles disposent également d'une escale aérienne à l'aéroport militaire de Dakar- Senghor. A ce titre, elles maintiennent en alerte des moyens pour soutenir les opérations menées en Afrique de l'Ouest et en Afrique Centrale.<sup>44</sup>

Quant aux bases temporaires, elles sont créées à l'occasion d'opérations ponctuelles, mais qui s'inscrivent parfois dans la durée à l'instar de l'opération Barkhane dans le Sahel africain<sup>45</sup>, qui perdure depuis 2014, et dont la mission consiste à lutter contre le terrorisme et le crime organisés.

## **2- Les bases militaires russes en Afrique**

<sup>42</sup>Déployée en 2010, cette base militaire française n'a été matérialisée qu'en fin 2011.

<sup>43</sup>Selon l'ambassade de France en Côte d'Ivoire, les troupes déployées « sont en mesure d'intervenir sur un très court préavis sur toute l'Afrique de l'Ouest ». Voir Mulegwa Pierre, « Déploiements français en Afrique : plus qu'une présence, des implantations permanentes », *www.defense.gov.fr.Afrique*, consulté le 31 mai 2021 à 19 heures.

<sup>44</sup>*Op.cit.*

<sup>45</sup>C'est l'une des régions où « l'Europe rencontre l'Afrique, et là où l'Afrique rencontre le Moyen-Orient » affirme Comfort Ero, de l'International Crisis Group pour l'Afrique.

La présence de la Russie en Afrique n'est que très récente. Son retour sur ce continent s'est traduit par une forte implication en RCA<sup>46</sup> notamment. A l'image de la France, les ambitions de la Russie en Afrique sont également étendues. En effet, la Russie envisage d'établir des bases militaires dans au moins 6 pays africains qu'elle considère comme étant stratégiques pour ses intérêts. Il s'agit de l'Egypte, de l'Erythrée, de Madagascar, la RDC et du Soudan.

Dans ce cadre, la présence Russe est déjà effective en RCA<sup>47</sup> où son influence militaire est considérable, mais également au Soudan et au Mozambique où elle est établie dans l'optique de combattre le Jihadisme dans ce pays en particulier dans la province de Cabo Delgado, dont la particularité de cette région est qu'elle abrite de vastes gisements de gaz.<sup>48</sup> Quant à l'Erythrée, elle peut susciter l'intérêt de la Russie en raison de sa proximité avec le stratégique détroit de Bab-el-Mandeb et par conséquent de Djibouti qui suscite un fort intérêt pour de nombreuses puissances occidentales<sup>49</sup>. Enfin, Moscou a cherché à accentuer son influence à Madagascar pour sa position stratégique dans l'océan Indien. Madagascar est un point stratégique pour la Russie, car elle est le carrefour des routes maritimes et de câbles sous-marins, tout comme ses ressources en Nickel, Cobalt et Uranium<sup>50</sup> importantes pour ses industries.

### 3- Les bases militaires chinoises en Afrique

La Chine s'implique de plus en plus dans des questions militaires en Afrique. C'est l'idée dominante du premier forum paix et sécurité Chine-Afrique qui s'est tenu du 14 au 20 juillet 2019 à Pékin à l'initiative du Président Xi Jinping.<sup>51</sup> Par rapport à la France où à la Russie, l'implication de la Chine en Afrique sur le plan militaire est encore embryonnaire.

---

<sup>46</sup>Suites aux troubles menaçant la paix et la sécurité en Centrafrique, la Russie a fourni une livraison d'armes, l'envoi d'instructeurs civils et militaires et des combattants.

<sup>47</sup>La présence Russe en RCA est largement manifeste en échange d'un accès aux ressources naturelles de ce pays en particulier les diamants.

<sup>48</sup>Lagneau Lionel, « Russie : 6 bases militaires en Afrique ? », *www.asafrance.fr*, consulté le 31 mai 2021 à 11 heures.

<sup>49</sup>Djibouti est le centre d'intérêt de la France, des Etats-Unis, du Japon et de la Chine qui ont tous établis des bases militaires.

<sup>50</sup> Lagneau Lionel, *op.cit.*

<sup>51</sup>Informations diffusées sur les antennes du média « TV5 Monde », le 15 juillet 2019 à 19 heures.

La Chine envisage d'installer des bases militaires dans quatre pays africains notamment le Kenya, les Seychelles, la Tanzanie ou encore l'Angola.<sup>52</sup> En plus de sa base actuelle à Djibouti<sup>53</sup>, la Chine envisage et planifie très probablement déjà des installations logistiques militaires supplémentaires à l'étranger pour soutenir les forces navales, aériennes et terrestres. A travers des sommets Chine-Afrique sur la paix et la sécurité en Afrique, elle compte multiplier les bases militaires pour également étendre son influence sur le continent.

#### 4- Les bases militaires des Etats Unis d'Amérique en Afrique

Les Etats-Unis mènent en Afrique une présence militaire discrète mais massive. C'est le deuxième théâtre des opérations américaines après le Moyen-Orient. Selon l'enquête de *The Intercept*, sur fond de présence ou de renforcement de la Chine ou de la Russie, les Etats-Unis détiennent au total 34 sites militaires entre les 14 bases principales et les 20 camps avant-poste. Mais le Pentagone joue habituellement sur le jargon militaire pour lister la présence effective des Etats-Unis. La plus importante base est sans doute le camp Lemonier à Djibouti qui est la « plateforme principale » des opérations américaines.<sup>54</sup> Pour importante qu'elle soit, la base djiboutienne pourrait être supplantée par une autre base à ouvrir au Niger. Ce serait la plus grande base du monde ; le nouveau joyau militaire américain en Afrique. Dans ce pays d'Afrique de l'ouest très stratégique, le commandement américain peut compter sur 5 bases dont 2 centres de coopération à la sécurité.<sup>55</sup>

Outre la présence militaire au Djibouti et au Niger, les Etats-Unis se trouvent dans la quasi-totalité de toutes les régions en Afrique. Ainsi, les américains disposent des sites en Somalie, au Kenya qui lui accueille 4 bases à Mombassa, sur l'île de Manda à Likipia ou encore à Wajir. En

<sup>52</sup>Ces quatre pays ont été cités de manière précise parmi la douzaine d'autres pays où la Chine envisage d'établir des bases selon un rapport du ministère américain de la défense diffusée sur le média « BBC » consulté le 16 juillet à 15 heures.

<sup>53</sup>C'est le 1<sup>er</sup> Août 2017 que la Chine a inauguré sa première base militaire à Djibouti, situé précisément à proximité d'un port international qui se veut compétitif à l'instar de celui de Dubaï. 250 soldats chinois environ y sont postés en permanence. Selon les projections, ils pourraient être 10 000 en 2026.

<sup>54</sup>Selon le rapport de Peter Teil, Conseiller Technique au Pentagone cité par nos confrères : ancienne base de légion étrangère française, le camp Lemonier compte plus de 4000 hommes destinés à des opérations aussi bien en Afrique qu'au Moyen-Orient. Dans cette « chasse-gardée » de la France, les américains doivent composer avec la présence de l'importante et seule base militaire chinoise à l'étranger, mais aussi à la convoitise d'autres puissances qui se verraient bien mettre pied dans la corne de l'Afrique. Voir Bayo (I), « La carte militaire africaine des Etats- Unis dévoilée », <https://afrique.la.tribune.fr>, consulté le 10 juin 2021 à 7h00.

<sup>55</sup>*Ibid.*

Libye, les Etats-Unis sont présents sur 3 sites sur lesquels ils ne communiquent pas. En Tunisie, ils ne conservent qu'une base de drones, la base aérienne de Sidi Ahmed.<sup>56</sup> En Afrique centrale, le Cameroun abrite une base aérienne de drones à Garoua et des installations militaires à Douala, Maroua et Salak. Au Tchad, ils opèrent depuis une base de corps d'élites et de drones à N'djamena, mais aussi depuis Faya Largeau. Quant au Gabon, la présence est plus modeste où ils ne disposent que d'un escadron pour la coopération militaire.

En Afrique de l'ouest, outre leur présence au Niger, ils sont présents au Sénégal à Dakar et au Mali à Bamako avec respectivement 1 et 2 sites destinés à des déplacements stratégiques. Le Tollé qui a accueilli le projet d'installation d'une base militaire américaine au Ghana a sans doute poussé les Américains à maintenir à Accra une escadre de coopération.<sup>57</sup> Le Sud du continent, quant à lui ne semble guère intéresser les Etats-Unis. Leur présence se limite à un site à Gaborone au Botswana et un autre essentiellement de surveillance à Entebbe en Ouganda. Ces ingérences se manifestent également dans le cadre démocratique et électoral.

## **II- LA PROMOTION DE LA DEMOCRATIE COMME PROLONGEMENT DES INGERENCES ETRANGERES EN AFRIQUE**

Symbole déterminant dans la conduite des relations internationales, la démocratie apparaît aujourd'hui comme un instrument que brandissent les puissances étrangères pour justifier leur présence sur le continent dans les processus électoraux des Etats africains (A) dans lesquels il mettent en exergue de nombreux observateurs électoraux à des fins stratégiques qui justifieront leur choix où se déroule les élections (B) et qui contribuent à obstruer la souveraineté de ces Etats.

### **A- Les ingérences occidentales dans le processus électoral et démocratique en Afrique**

Entendue comme étant une intervention directe ou indirecte tendant à imposer un régime démocratique à une entité souveraine par des pressions multiformes à l'instar de la conditionnalité, de menaces ou encore du recours à la force, en Afrique, l'ingérence démocratique est devenue importante pour les puissances occidentales. Près de 30 ans plus tard, l'interventionnisme « démocratique » en tant que catégorie de l'action publique internationale, s'est développée au

---

<sup>56</sup>*Ibid.*

<sup>57</sup>Bano, « La carte militaire africaine des Etats-Unis dévoilée », *op.cit.*

point où il n'est pas outrancier de parler de l'institutionnalisation de l'« ingérence démocratique » en direction de l'Afrique.<sup>58</sup> Depuis la « troisième vague de démocratisation » décrite par Huntington, le monde a connu une évolution considérable avec l'assomption d'assauts répétitifs contre la souveraineté étatique au nom de la démocratie. A l'origine, l'ordre international issu de la Charte des Nations Unies<sup>59</sup> était aligné sur l'interdiction de l'ingérence des affaires intérieures des Etats. Du fait de son insertion dans la société mondiale, l'Afrique n'échappe pas au mouvement ; elle est constamment en interaction avec les « faiseurs de démocratie » d'origines diverses<sup>60</sup>.

On retrouve ainsi principalement les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande Bretagne, le Canada, l'Allemagne et les organisations telles que *Human Rights Watch*, Amnesty International, *International Crisis Group*<sup>61</sup>. Cependant, la montée en puissance de l'idée de démocratie comme valeur universelle destinée à apporter la paix, la souveraineté des Etats africains va être touchée, suite à de nombreuses ingérences démocratiques. Pour les grandes puissances, ces ingérences sont le fruit d'un cadrage international des causes démocratiques.<sup>62</sup> Les « faiseurs de la démocratie » ou encore « les internationalistes démocrates » pour reprendre Joseph Keutcheu, pour légitimer cette ingérence, s'appuieront sur l'idée selon laquelle les anciennes colonies sont immatures en démocratie et donc nécessitent un enseignement étranger.<sup>63</sup>

La France s'est vue accusée de soutenir le mode de succession héréditaire du régime en faveur du fils du président défunt, Faure Gnassingbé. Comitoulaloi juge que le régime « a su préserver les intérêts d'une caste militaro-affairiste où la France joue un des tous premiers rôles »<sup>64</sup>. Elle est également impliquée dans les élections en Côte d'Ivoire.

Les élections présidentielles de 2010 en Côte d'Ivoire ayant débouché sur la crise ivoirienne sont également à l'image de l'ingérence des puissances occidentales dans les affaires intérieures

<sup>58</sup>Keutcheu Joseph, « L'ingérence démocratique » en Afrique comme institution, dispositif et scène », *op.cit.* p.427.

<sup>59</sup>La Charte de l'ONU dispose en son article 2 ; paragraphe 1 et 2, mais également la résolution 2652 (XXV) du 24/10/1970 sur les principes du droit international ; touchant aux relations amicales entre Etats énoncé : « Tout Etat a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre Etat ». L'article 257 de la même Charte dispose également : « Des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des Etats ».

<sup>60</sup>*Ibid.* p.427.

<sup>61</sup>*Ibid.*, p.431.

<sup>62</sup>Keutcheu Joseph, « L'ingérence démocratique » en Afrique comme institution, dispositif et scène », *op.cit.*, p.130.

<sup>63</sup>Ekomo François, « La souveraineté des Etats africains : la face cachée du décor », *op.cit.*

<sup>64</sup>*Ibid.*



des pays africains. En effet, lors de la crise électorale présidentielle de novembre, 2010 en Côte d'Ivoire, deux thèses furent contradictoires entre les « constitutionnalistes » vouées à la cause de l'« isolé » Laurent Gbagbo pour les tenants la de constitution ivoirienne et les « légalistes » voués à la cause d'Alassane Ouattara (que nous appellerons « internationaliste » pour la communauté internationale<sup>65</sup>).

Pour les constitutionnalistes, « le déroulement de l'élection présidentielle est fixé par la constitution ivoirienne..., les résultats du scrutin sont proclamés par le Conseil Constitutionnel, qui a également la charge de veiller à la régularité de l'élection ». Ces derniers ne solliciteront donc pas la présence d'observateurs étrangers. De cette manière, ils défendent alors leur souveraineté. Or, pour les tenants de la thèse adverse, les anciennes colonies, parce que justement jugées immatures en démocratie, passent par une étape intermédiaire. La présence d'observateurs étrangers à la commission électorale indépendante, cette dernière instance, parce que soutenue par la France politique et les Etats-Unis qui seraient des démocraties modèles et pur-sang, fait foi de constitution et ses décisions tiennent lieu de contrainte forte : « le candidat proclamé par la commission électorale indépendante, qu'importe l'irrégularité de l'élection est donc déclaré président de la République. C'est ainsi que fut proclamé Alassane Ouattara président de la République<sup>66</sup>.

Pour les grandes puissances, une élection démocratique se déroule dans les normes en Afrique lorsque celles-ci sont intervenues dans la supervision des dites élections. Dans cette lancée, l'ingérence démocratique et électorale est par conséquent institutionnalisée par ces « faiseurs de démocratie ». Ainsi, celles-ci peuvent faire recours à un certain nombre d'instruments de l'action publique internationale. Ces instruments embrassent de larges secteurs de l'action au sein des Etats « importateurs » de modèles démocratiques au point où elles sont considérées comme allant de soi<sup>67</sup>. Sur le plan économique, la France a fait de l'aide au développement une stratégie dont l'objectif principal est de maintenir son influence dans les pays qui constituaient en majorité son pré carré pendant la période coloniale. Dans ce contexte, la transition au Benin est illustrative entre 1989-1990 est illustrative. La France, par le biais de la conditionnalité démocratique, a incontestablement contribué au démarrage de cette mue constitutionnelle et

---

<sup>65</sup>*Ibid.*, p.11.

<sup>66</sup>Baniafouna Calixte, *Quelle souveraineté pour les Etats africains*, Paris, L'Harmattan, 2013, p.38.

<sup>67</sup>*Ibid.* p.11.

politique complète. Francis Akindès évoque à ce propos un « chantage » : « soit Kérékou accepte une transmission pacifique du pouvoir en échange d'une aide à la sortie en « beauté » de la scène politique, soit il persiste à conserver le pouvoir et la France lui coupe non seulement l'aide économique directe mais intervint afin que les organismes internationaux à l'instar de la Banque Mondiale ou encore du Fonds Monétaire International en fassent autant »<sup>68</sup>.

Enoncé officiellement à la Baule, 5 mois après la clôture de la conférence nationale du Bénin, la conditionnalité s'affranchit de l'idée d'une démocratie limitée. François Mitterrand déclare : « J'ai naturellement un schéma tout prêt ; système représentatif, élections libres, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de censure ». C'est donc bien l'apprentissage électoral de la démocratie pluraliste à l'occidental qui doit désormais conditionner l'aide aux pays africains.<sup>69</sup> Parmi ces instruments de l'action publique internationale dont se servent les grandes puissances pour institutionnaliser l'ingérence démocratique, le recours à des observateurs électoraux tient une place importante dans ce cadre.

#### **B- Le recours avec une grande acuité à des observateurs électoraux occidentaux en Afrique.**

Afin de garantir une élection démocratique dans un Etat africain, les puissances étrangères ont institutionnalisé « l'ingérence démocratique » à travers de nombreux observateurs internationaux ressortissants des grandes puissances à l'instar des Etats-Unis, de la France, de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne ou des représentants de l'UE, de l'ONU, de la Francophonie, ou encore du Commonwealth. A ce titre, de multiples assauts répétitifs de ces grandes puissances contre la souveraineté des Etats africains s'inscrivent dans cette routine. L'une des manifestations de ces interventions est bien entendue l'observation électorale. Luc Sindjoun déclare ainsi que : « l'observation internationale des élections est devenue le cheval de Troie du nouveau constitutionalisme »<sup>70</sup>. Par conséquent, il n'existe pas une élection démocratique en Afrique qui n'a vue l'intervention des puissances étrangères ainsi que ces organisations internationales comme ce fut le cas lors des élections présidentielles de 2010 en Côte-d'Ivoire où la France a manifesté

<sup>68</sup> Bolle Stéphane, « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », *www.cairn*. Infos, inédit.

<sup>69</sup> Keutcheu Joseph, « L'« ingérence démocratique » en Afrique comme institution, objectif et scène », *op.cit.* p.12.

<sup>70</sup> Ekomo Francis, « *La souveraineté des Etats africains : la face cachée du décor* », *op.cit.*, p.10.

une préférence pour le candidat Alassane Ouattara. L'ingérence de la communauté internationale dans la politique intérieure des Etats prend la forme d'assistance électorale. C'est un canal souvent utilisé par la communauté internationale et les puissances étrangères, mais également les organisations internationales pour intervenir dans la politique intérieure des Etats africains<sup>71</sup> limitant ainsi l'exercice souverain de ces Etats africains. Page | 563

« Aujourd'hui, l'élection est devenue, dans les pays en transition démocratique ou tout simplement en crise, une affaire internationale ne serait-ce qu'à travers les opérations de supervision et l'observation des processus électoraux ; elle n'est plus la seule affaire de l'Etat. Les actions qui sont menées dans ce cadre par les acteurs internationaux visent à améliorer l'organisation des scrutins soit par l'allocation des ressources nécessaires à la bonne organisation pratique de l'élection ou à l'indication des principes directeurs du suffrage, soit par la dénonciation des irrégularités, soit enfin par leur implication dans le règlement des contentieux ». Cette analyse du professeur Meledje illustre à plus d'un titre l'appréhension, faites des élections par la communauté internationale. Contrairement à la rigidité du principe sacro-saint de non-ingérence dans les affaires intérieures, l'ingérence en matière électorale est devenue une pratique internationalement admise pour les Etats africains<sup>72</sup>. Autrement dit, l'ingérence en matière électorale dans les Etats africains par les puissances étrangères et les organisations internationales extra africaines a été institutionnalisée.

Au-delà de toutes ces ingérences occidentales, le droit public est pendant longtemps resté indifférent vis-à-vis de l'organisation politique des Etats<sup>73</sup>. Il ne fait aucun doute que l'organisation des élections relève de la souveraineté des Etats. A cet effet, la communauté internationale ne saurait, pour quelques raisons que ce soit, se mêler à ce processus à travers l'assistance électorale sans le consentement de l'Etat hôte. C'est ce que la CIJ a traduit en 1975, dans son avis sur le Sahara occidentale en affirmant qu'« aucune règle du droit international coutumier n'exige que l'Etat ait une structure déterminée comme le prouve la diversité des structures Etatiques qui existe actuellement dans le monde »<sup>74</sup>. L'intervention de la communauté internationale dans

---

<sup>71</sup> Mozamesso Velo, « Processus électoraux en Afrique noire francophone », Mémoire de droit et de sciences politiques, Université de Lomé, 2011, p.62.

<sup>72</sup>*Ibid.* p.61.

<sup>73</sup> Voir à cet effet l'article 2 paragraphes 1 de la Charte de l'ONU : « L'organisation est fondée sur l'égalité souveraine de tous les Etats membres ».

<sup>74</sup>Mozamesso Velo, *op.cit.* p.62.

l'observation internationale des élections se fait à la demande de l'Etat directement concerné. L'invitation adressée par un Etat à des organisations internationales ou ONG et à des entités Etatiques à observer le déroulement de ses élections peut être regardée comme une ingérence étrangère sur son propre territoire. L'observation internationale des élections n'est donc pas contrainte à la souveraineté du fait que son contenu correct est accepté par l'Etat hôte. L'invitation à observer les élections présume l'engagement de l'Etat de construire un Etat de droit fondé sur la démocratie, le pluralisme politique et le respect des droits de l'homme<sup>75</sup>.

### **Conclusion**

Le continent africain est un continent qui regorge de nombreuses richesses et un vaste marché de consommation qui font sa force économique. Avec cette puissance économique, ce continent ne parvient pas à retrouver ses repères sur la scène internationale extra continentale suite à une forte influence émanant des puissances étrangères dans les politiques intérieures de ces Etats. Cette influence est notamment due au fait que la souveraineté des Etats Africains regorgent de nombreux legs émanant de la colonisation et qui limitent la souveraineté de ces Etats. Il s'agit principalement des ingérences dans le processus sécuritaire des Etats Africains mais également de la démocratie comme prolongement des ingérences en Afrique.

Bâti autour du néo- institutionnalisme comme théorie et de la méthode historique, ces avatars issus de la colonisation et qui limitent la souveraineté des Etats africains aujourd'hui sont entre autre les nombreuses interventions militaires et la construction des bases militaires dans les politiques sécuritaires des Etats africains, mais également dans le processus électoral, démocratique et le recours avec une grande acuité des observateurs électoraux occidentaux en Afrique. Afin de pallier à ces multiples difficultés, les Etats africains doivent renforcer leurs systèmes sécuritaires, militer pour la promotion de la bonne gouvernance, éliminer le risque Etat à travers les coup d'Etat qui sont légions en Afrique sur le plan national. Sur le plan international Africain, les Etats Africains doivent s'appuyer sur leurs institutions internationales africaines comme tribune afin de limiter davantage les interventions étrangères sur le continent. Avec une multitude d'organisations à l'instar de l'UMA, de la CEDEAO, de la CEEAC, de l'IGAD, de la SADC, de la ZLECAF, du NEPAD et surtout de l'UA entre autre, le continent dispose d'une panoplie d'organisations tant politique, économique, culturelle, sportive, sécuritaire, et même

---

<sup>75</sup>*Ibid.*

sanitaire qui sont aptes à gérer les problèmes des Etats africains et éviter dans la même sphère les interventions des puissances étrangères. Afin d'y parvenir, ces Etats Africains doivent taire tous leurs querelles et leurs égoïsmes nationaux et surtout contribuer de manière financière pour leur bon fonctionnement pour réaffirmer la souveraineté et l'autonomie de ces Etats Africains à l'égard des puissances étrangères.



## **L'aménagement du territoire au Cameroun : de l'usage politique de la cartographie administrative**

*Land use planning in Cameroon : the political use of administrative cartography*

Par :

**Sibekono William Antoine**  
Docteur en science politique  
Université de Ngaoundéré

Page | 566

### **Résumé :**

*L'organisation politico-administrative du Cameroun présente un visage intéressant qui se caractérise par la superposition des Circonscriptions aux Collectivités Territoriales décentralisées. Il s'agit notamment du triple statut qu'épouse la Région, le Département et la Commune à Circonscriptions administratives, Collectivités Territoriales décentralisée et Circonscriptions électorales. Ainsi, la mise en œuvre des circonscriptions administratives pose les jalons de l'opérationnalisation ou de la matérialisation de la Déconcentration. L'objectif recherché par la mise en œuvre d'une telle organisation administrative est : l'amélioration du fonctionnement de l'Etat. S'inscrivant dans le champ de l'analyse des politiques publiques, comme tempérament de recherche. Le problème qui nourrit l'intérêt de cette étude est celui de savoir si la mise en carte du territoire national tel que défini par la politique favorise une gestion efficace des ressources de l'Etat du Cameroun. En mobilisant l'usage d'une boîte à outils structurée autour du néo-institutionnalisme, de la théorie de la gouvernance publique et de l'approche pluraliste des politiques publiques, l'idée que nous voulons avoir à charge de soumettre au principe poppérien de falsifiabilité est que le découpage administratif du territoire est une importante stratégie, sinon un levier de gestion ou de gouvernance efficace des ressources de l'Etat.*

**Mots clé :** Déconcentration, gouvernance, ressources de l'Etat, fonction publique de l'Etat, gestion de l'Etat, circonscription administratives, décentralisation, analyse des politiques publiques.



**Abstract :**

*The Cameroonian territory is divided into ten administrative regions and around three hundred local councils. This situation can be seen in all the other States over the world and in Africa. But for the specific case of Cameroon, one can be willing to know why the territory of this country is divided into ten parts ? What are even the purposes of this division ? Why is this territory divided between central and decentralized entities ? To answer these questions, we will use a theoretical background made of the public policies analysis, neo institutionalism. As answer we propose the idea that, the administrative division of the national territory in Cameroon, into Divisions, Regions and even local councils is politically useful. It enable public authorities to better run public affairs and therefore strengthen their political power over citizens.*

**Keywords :** Deconcentration, governance, State resource, State civil service, State gestion, administrative district, decentralisation, public policy analysis.

### **Introduction**

Le découpage administratif du territoire obéit certes, à une logique administrative, pour ainsi dire managériale. Chose qui semble poursuivre un objectif précis : l'amélioration du fonctionnement de l'administration publique. Fort de cette réalité, il n'est pas exagéré de dire que tel est la finalité recherchée par l'Etat lorsqu'il opte pour ce type d'organisation politico-administrative. Mais, on ne peut ignorer totalement le fait que la mise en carte du territoire obéit aussi à une rationalité politique dont le but ultime est l'affermissement de la légitimation de l'Etat comme principe d'ordre et de stabilité sociale dans la société contemporaine.

Parler de l'amélioration du fonctionnement de l'administration publique revient à reconnaître l'existence d'une administration confrontée à une crise multiforme, notamment d'organisation, de légitimité, d'efficacité et de ressources<sup>1</sup>. C'est d'ailleurs ce que révèle le Programme National de Gouvernance et de lutte contre la Corruption, mise en œuvre en 2000 par le Président de la République et placé sous la coordination du Premier Ministre. Selon ledit Programme, cette crise multiforme sus-évoquée est matérialisé à travers<sup>2</sup> :

- La forte centralisation, l'organisation et l'action de l'Etat plaçaient la plupart des initiatives socio-politiques et économiques sous le régime juridique de l'autorisation ; ce qui ne favorisait pas l'épanouissement de l'approche participative dans la gestion des affaires publiques et la conduite des projets de développement ;
- Des lourdeurs d'une administration connue pour être tatillonne et tracassière et la réputation d'une justice lente et peu scrupuleuse ne pouvaient que décourager les opérateurs économiques ; ce qui a fortement compromis le développement des investissements et, partant, la croissance ;

---

<sup>1</sup>République du Cameroun, L'expérience du Cameroun en matière de gestion axée sur les résultats, projet de communication de monsieur le ministre de la fonction publique et de la réforme administrative, Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, Tanger, Janvier 2013

<sup>2</sup> République du Cameroun, Programme National de Gouvernance et de lutte contre la Corruption, 2000

- La fraude, la corruption et les détournements de deniers publics relevés dans la gestion des ressources publiques et constamment décriés par les autorités ont fortement entamé les efforts de gestion des pouvoirs publics en matière de couverture infrastructurelle et de satisfaction de la demande sociale

C'est fort de cette raison que l'Etat du Cameroun a développé des actions afin d'améliorer le rendement de l'administration. C'est donc dans cet état de chose que l'Etat du Cameroun a opté pour la modernisation de la gestion des ressources humaines à travers la déconcentration. D'où l'intérêt nourrit sur la problématique de la productivité politico-administrative de la mise en carte du territoire national. Ainsi, la mise en carte du territoire national tel que défini par le politique favorise-t-elle une gestion efficace des ressources de l'Etat du Cameroun par le politique ou les Autorités étatiques ? tel est la principale interrogation qui constitue le fil conducteur de notre analyse. A cet effet, il n'est pas anodin de voir en le découpage administratif du territoire une technique, sinon un levier de gestion ou de gouvernance efficace des ressources de l'Etat. Tel est l'idée que nous allons soumettre au principe poppérien de falsifiabilité. En proposant une analyse fondée sur une approche pluraliste des politiques publiques, de la gouvernance publique et du néo-institutionnalisme, l'on inscrit cette étude dans une dynamique d'analyse de la productivité politico-administrative de l'opérationnalisation de la politique de déconcentration au Cameroun. C'est dans ce sillage que l'étude sur la gouvernance des ressources de l'Etat comme outil d'analyse traduit tout l'intérêt qui nourrit cette entreprise scientifique. Ainsi, il nous est loisible de relever que bien que cela soit perfectible (II), la mise en carte du territoire national tel que défini par le politique permet à l'Etat du Cameroun concourt à une gestion optimale des ressources humaines (I)

## **I- UNE MISE EN CARTE DANS L'OPTIQUE D'UNE GESTION EFFICACE DES RESSOURCES HUMAINES**

Institué par le Décret N°78/ 485 du 9 Novembre 1978 **Fixant les attributions des Chefs de Circonscriptions Administratives et des organismes et personnels chargés de les assister dans l'exercice de leurs fonctions**, La déconcentration dans le cadre de la gestion des ressources humaines de l'Etat consiste à transférer à chaque ministère une partie des compétences actuellement exercées par le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative en matière de gestion des carrières et par le Ministère des Finances en matière de traitement de la

solde. Il s'agit en réalité d'une réforme reposant sur deux principes clés définis par le conseil de cabinet du 24 avril 2001 :

- Le Ministère utilisateur de l'agent public est aussi celui qui gère sa carrière
- Le Ministère utilisateur de l'agent public est également celui qui paie son salaire.

Page | 570

Ainsi, il est permis de relever qu'avec cette déconcentration le Cameroun, comme le soulignait le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative à 2013 à Tanger, a modifié les paradigmes de gestion des personnels de l'Etat en introduisant une véritable approche de management des ressources humaines qui intègre au sein des services publics, une parfaite synergie :

- De l'administration du personnel
- Du développement des ressources humaines
- De la gestion prévisionnelle des effectifs.

S'agissant du dernier point à savoir la gestion prévisionnelle des effectifs, la déconcentration ici a ceci de fondamentale qu'elle vise, au plan comptable, une meilleure maîtrise des effectifs et de la masse salariale de l'Etat et au plan humain et managérial, un meilleur service à l'utilisateur (qualité du service, plus grande célérité)<sup>3</sup>. Sauf, que le constat qui en découle de cette volonté manifeste à assurer une meilleure maîtrise des effectifs de la part du politique à travers la déconcentration fait état d'une gestion décriée des ressources humaines. Cela se traduit à travers certes une gestion controversée des ressources de l'Etat (A), mais aussi d'une optimale de la gestion des ressources humaines par l'Etat via les circonscriptions administratives (B).

#### **A- D'une gestion controversée des ressources de l'Etat**

S'inscrivant dans le cadre de l'assainissement de l'administration publique caractérisé par une pléthore des effectifs avec un impact significatif sur le budget<sup>4</sup>, la maîtrise des effectifs dans la fonction publique a pour corollaire la maîtrise de la masse salariale. En effet, la maîtrise des effectifs de la fonction publique consiste à la connaissance effective du nombre réel des agents en

<sup>3</sup> République du Cameroun, L'expérience du Cameroun en matière de gestion axée sur les résultats, projet de communication de monsieur le ministre de la fonction publique et de la réforme administrative, *Op Cit*

<sup>4</sup> MENA LOKITA (R.), « Maîtrise des effectifs à la fonction publique congolaise : états des lieux et piste de solutions », Akofena, N°08, Vol 1, Juin 2022

activité, de leurs qualifications, de leurs répartitions géographiques et de leurs fonctions et grades ainsi que de ceux qui sont parvenus à la retraite<sup>5</sup>. En réalité la maîtrise quantitative des effectifs dans l'administration publique présente un intérêt certains : concourt à l'amélioration à améliorer la qualité du personnel administratif, mieux prévoir le renouvellement du pool des compétences, éviter l'anarchie dans le recrutement et juguler ainsi la pléthore des effectifs<sup>6</sup>. C'est dans ce sillage que l'Etat du Cameroun a développé et mis en œuvre divers programmes au rang desquels : le SIGIPES I et II et le COPPE dans l'optique d'avoir une maîtrise certaine des effectifs de la fonction publique. Toutefois les échecs de l'opérationnalisation de SIGIPPES sonnent le glas d'une gestion non maîtrisée du dit système et par conséquent d'une maîtrise approximative des effectives.

En effet, il n'est pas superflu encore moins exagéré de relever qu'avec la déconcentration du personnel des ministères au niveau des services déconcentrés, il nous est, néanmoins, loisible d'observer une certaine maîtrise approximative des effectifs de la fonction publique de l'Etat (1) induisant ainsi une faible maîtrise de la masse salariale (2).

### **1- Une maîtrise approximative des effectifs de la fonction publique de l'Etat**

Le trait caractéristique de l'administration publique au Cameroun est la présence d'une pléthore des effectifs induisant un dysfonctionnement généralisé de la gestion du personnel de l'Etat. Chose qui s'est matérialisée au Cameroun par une administration confrontée à une crise multiforme, traduite par une infiltration permanente des agents fictifs dans la fonction publique et d'une répartition disproportionnée des effectifs dans différents secteurs d'activités.

En effet, malgré les nombreuses réformes entreprises par l'Etat du Cameroun en vue de la maîtrise des effectifs au sein de la fonction publique, celles-ci n'ont pas pu véritablement résoudre l'épineux problèmes de l'infiltration permanente des agents fictifs dans la fonction publique. En effet, l'Etat du Cameroun s'est doté des outils tels que SIGIPES I et II et COPPE dans l'optique de maîtriser les effectifs de la fonction publique.

Le SIGIPPES c'est-à-dire le Système Informatisé de Gestion Intégrée du Personnel de l'Etat et de la Solde est une application dont la réalisation a démarré en 1994 avec pour ambition de servir la gestion de la carrière des personnels de l'Etat. Géré à partir du MINFOPRA, le SIGIPPES

<sup>5</sup> LUBANZA (A.), Cours de Gestion de la Fonction Publique des villes et des collectivités, Cours inédit, L1 Gestion, FPSE, UNIKEN, 2008

<sup>6</sup> IBULA (M.N.), La consolidation du management du management public au Zaïre, PUZ, Kinshasa 1987

a néanmoins connu une longue période d'interruption jusqu'aux années l'an 2000 avec son passage à SIGIPPES II. Comme le soulignait Joseph LE, Ministre du MINFOPRA, lors du lancement des travaux de réalisation du projet SIGIPPES II à Yaoundé le 29 juin 2021<sup>7</sup> : « *la première tentative de mise en œuvre de cette solution n'ayant pas été concluante, un nouvel échec est à exclure totalement. Nous avons appris de nos erreurs du passé et pris des dispositions nouvelles* » Une telle affirmation sonne le glas de la reconnaissance non pas quasi mais plus ou moins d'une faible maîtrise des effectifs de la fonction publique. D'ailleurs et à titre d'illustration, le 1<sup>er</sup> septembre 2022, Joseph LE avait tenu une réunion avec toutes les parties prenantes du projet SIGIPPES II. La teneur de cette réunion aux allures de remobilisations des troupes, avait pour ambition de faire du dit projet une réalité concrète à partir de 2023 avec notamment la création du premier module qui permettra de combiner la solde et les effectifs de telle sorte que nous sachions le nombre de personnel dans la fonction publique camerounaise, ainsi que le montant des salaires à payer à la fin du mois<sup>8</sup>.

Page | 572

En effet, avait-il alors déclaré : « *Cette rencontre nous a semblé utile pour sensibiliser toutes les parties sur le fait que ce projet est d'une grande très grande importance pour l'Etat. Etant donné que ces équipes opérationnelles vont davantage travailler avec la Task Force, il est question que tout le monde se mette au travail, en privilégiant l'intérêt de l'Etat du Cameroun et non les intérêts individuels.* ». Une telle déclaration sonne, à notre sens, le glas de l'aveu d'une non maîtrise ou sinon d'une maîtrise embryonnaire des effectifs dans la fonction publique camerounaise. Chose qui a ouvert l'autoroute à la corruption consolidée par la crise économique dont le Cameroun a été objet en 1987 et par la crise de la faim de 2008. Tant sont les événements qui à notre sens ont aménagé l'autoroute de la corruption. Laquelle corruption qui dans le cadre de la fonction publique, se manifeste, entre autres, par la présence des agents fictifs à la solde de l'Etat.

Certes, il est annoté les efforts considérables de l'Etat à éradiquer de la fonction publique tous ces agents fictifs. C'est la raison pour laquelle à côté du programme SIGIPPES, l'Etat du Cameroun a mis sur pied le programme COPPE. Définit comme étant l'opération de comptage

<sup>7</sup> NGAPOUT (A.), « *Gestion des personnels de l'Etat et de la solde : le Sigipes 2 en route* », 30 juin 2021 disponible sur le site <https://www.cameroon-tribune.cm/article.html/40897/fr.html/gestion-personnels-de-letat-de-la-solde-le-sigipes-2-en-route>, consulté le 15 octobre 2022 à 15h.

<sup>8</sup> NGAPOUT (A.), Sigipes-2 : « *l'Etat veut du concret* », 02 septembre 2022 disponible sur le site <https://www.cameroon-tribune.cm/article.html/50826/fr.html/sigipes-2-letat-veut-du-concret>, consulté le 15 octobre 2022 à 15h 30



physique des personnels de l'Etat (COPPE), ledit programme mis en œuvre en 2018 par le ministère des finances, a permis d'éradiquer dans le fichier solde de l'Etat des milliers d'agents publics fictifs et d'identifier des pensionnés et des personnels encore actifs percevant indûment certains paiements et autres avantages depuis des années du fait des pratiques répréhensibles<sup>9</sup>. Ce qui d'ailleurs a permis, selon le Premier Ministre Joseph DION NGUTE, au Trésor public d'économiser une enveloppe totale de 51 milliards de Fcfa sur la masse salariale des agents publics en 2021<sup>10</sup>. Ainsi, il nous est loisible de relever que plus de 10000 fonctionnaires fictifs ont été débusqués du fichier solde de l'Etat suite donc à l'opération de comptage physique des personnels de l'Etat<sup>11</sup>.

Toutefois, en dépit des mesures mises en place par le Gouvernement camerounais pour débusquer les fonctionnaires fictifs, il nous est permis de dire que ce phénomène reste et demeure un véritable problème au Cameroun. Depuis plus de deux décennies, le Gouvernement essaye au tant que mal d'éradiquer le phénomène des agents fictifs, sans grand succès<sup>12</sup>. A titre d'illustration, en mars 2009, 3000 agents fictifs étaient découverts dans le fichier solde public pour la période 2003-2005. Au début du mois d'Avril 2010, l'on relevait la présence de 15 000 nouveaux fonctionnaires fictifs qui s'ajoutaient à 200 autres agents de l'Etat ayant atteint l'âge limite de la retraite mais continuaient à percevoir des indemnités et des salaires de l'Etat. De même, en Août 2015, sur 14134 agents présumés fictifs 2817 agents avaient été suspendus de solde en janvier 2016<sup>13</sup>. Eu égard, ce qui précède il nous est loisible d'observer la volonté nourrie de l'Etat à avoir la maîtrise de son effectif car il n'est pas superflu de rappeler que tous ses instruments à savoir SIGIPPES ET COPPE concourt à une seule chose : la maîtrise des effectifs dans la fonction publique.

Or eu égard les illustrations sus évoquées l'on se rend compte que le phénomène des agents fictifs reste une pratique toujours d'actualité. Chose qui, à notre sens, traduit une maîtrise embryonnaire sinon, à l'Etat actuel des choses, non maîtrisée des effectifs dans la fonction publique

<sup>9</sup> MBODIAM (B.R), « Assainissement du fichier solde de l'Etat : le Cameroun en voie de radier 7622 agents publics », 28 mai 2021 disponible sur le site <https://www.agenceecofin.com/economie/2805-88615-assainissement-du-fichier-solde-de-l-etat-le-cameroun-en-voie-de-radier-7-622-agent-publics> , consulté le 15 octobre 2022 à 17h

<sup>10</sup> MBODIAM (B.R), « Assainissement du fichier solde de l'Etat : le Cameroun en voie de radier 7622 agents publics », *idem*

<sup>11</sup> NTAP (E.J.) « Plus de 10.000 fonctionnaires camerounais fictifs débusqués » disponible sur le site [www.voaafrique.com](http://www.voaafrique.com) publié le 26 août 2019, consulté le 30 septembre 2021

<sup>12</sup> *Idem*

<sup>13</sup> *Idem*

par l'Etat. Cela se traduit donc à travers la présence marquée de nombreux agents fictifs dans la fonction publique au Cameroun. Chose qui, à notre sens, est une conséquence sinon un effet pervers de la déconcentration qui dans l'esprit de ses initiateurs ambitionnait d'assurer une meilleure gestion des ressources humaines.

Chose qui a une incidence sur la dépendance publique au Cameroun. en effet, le Cameroun fait face depuis quelques années, comme le démontre une étude réalisée sur l'analyse de l'évolution des dépenses de personnel au cours des 10 dernières années, à un accroissement annuel de la masse salariale de 5,6 en moyenne et ce malgré les multiples actions d'assainissement du fichier solde de l'Etat<sup>14</sup>. La raison sinon la source principale de cet accroissement est : l'augmentation des effectifs. En outre, cette augmentation des effectifs résulte non seulement du niveau très élevés de recrutement aux cours des 10 dernières années en comparaison avec les départs<sup>15</sup> mais aussi de la présence des agents fictifs. Ce qui comme il nous est permis de le constater a un incident certains sur la masse salariale de l'Etat. Encore une situation ou du moins une donnée qui nous réconforte dans notre posture : la faible maîtrise des effectifs de la fonction publique par l'Etat. C'est d'ailleurs fort de cette raison que le Chef de l'Etat avait instruit, dans une circulaire du 20 juin 2017 préparatoire au budget de l'Etat pour l'exercice 2018, une opération de comptage physique des personnels de l'Etat pour les actifs et de contrôle et de sécurisation des ayants-droits pour les pensionnés<sup>16</sup>.

De même, qu'ayant lancé en 2021 la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement à court terme 2020-2030 avec pour ambition de transformer structurellement l'économie camerounaise, fait état d'une réduction drastique des effectifs dans certains corps de métiers des secteurs productifs : le secteur agro-pastoral, le secteur minier, le secteur des télécommunications, de la santé ainsi que de la traduction et de l'interprétariat<sup>17</sup>. Par ailleurs, il nous est loisible d'observer une augmentation considérable des effectifs dans le corps des

---

<sup>14</sup> MBODIAM (B.R) « *Masse salariale des agents de l'Etat : en 2021, le Cameroun passe à nouveau à côté du ratio de soutenabilité de la Cematic* », 03 décembre 2021 disponible sur le site <https://www.investiraucameroun.com/index.php/economie/0312-17236-masse-salariale-des-agents-de-l-etat-en-2021-le-cameroun-passe-a-nouveau-a-cote-du-ratio-de-soutenabilite-de-la-cematic/amp>, consulté le 05 janvier 2022

<sup>15</sup> Circulaire N°001/CAB/PRC du 20 juin 2017 relative à la préparation du budget de l'Etat pour l'exercice 2018

<sup>16</sup> <https://ecomatin.net/gestion-de-la-solde-le-gouvernement-face-au-serpent-de-mer-des-agents-fictifs/>, mise à jour le 08 novembre 2021, consulté le 20 janvier 2022

<sup>17</sup> MBODIAM (B.R) « *Au Cameroun, l'évolution de la masse salariale des agents publics menace l'équilibre budgétaire* », 15 mars 2021 disponible sur <https://www.investiraucameroun.com/index.php/gestion-publique/1503-16101-au-cameroun-l-evolution-de-la-masse-salariale-des-agents-publics-menace-l-equilibre-budgetaire/amp>, consulté le 20 janvier 2022

enseignants du secondaire. En effet, les effectifs des enseignants du secondaire se sont multipliés par 2,7 entre janvier 2010 et juin 2020<sup>18</sup>. Soit un passage de 30640 à 83308. Ainsi, il nous est permis de constater que les enseignants du secondaire à l'occurrence représentent 34,4% des effectifs de la fonction publique au Cameroun contre 15,8% au début de l'année 2010. Avec également un accroissement de leur masse salariale qui est passé de 21% en 2010 à 32,3% en 2021<sup>19</sup>. Page | 575

De manière digeste, il nous est permis de relever que le taux d'encadrement administratif au Cameroun qui s'appréhende à travers : agents publics/population globale, est bas. Soit 344982/24348251 soit un ratio de 1,41%<sup>20</sup>. Ce qui d'ailleurs est inégalement réparti dans différents secteurs :

- L'éducation représente 45,8%
- La défense et la sécurité 25,8%
- L'administration générale et financière 9,5%

Tandis que les autres secteurs représentent moins de 5,1% :

- La santé représente 5,1%
- Le secteur rural représente 3,1%
- Les infrastructures productives représentent 3,1%
- Le développement social et l'emploi représente 1,7%

Au regard de ce qui précède, il nous est judicieux de relever que le personnel de l'Etat est, entre autres, une ressource de l'Etat, c'est-à-dire un actif utile à la performance<sup>21</sup> pour une atteinte significativement efficace d'émergence du Cameroun à l'horizon 2035. Fort de cette raison, la cartographie des ressources humaines de l'Etat tel qu'appréhendé à travers la mise en carte du territoire nationale, se doit de garantir l'atteinte d'un tel objectif : l'émergence à l'horizon 2035. Chose qui, à notre sens, ne saurait être possible au regard de l'état actuel des choses. D'où

---

<sup>18</sup> *Idem*

<sup>19</sup> MBODIAM (B.R) « *Au Cameroun, l'évolution de la masse salariale des agents publics menace l'équilibre budgétaire* », *Op Cit*

<sup>20</sup> <https://vivianeondouabiwole.com/2022/04/04/greve-des-enseignants-et-maitrise-de-la-masse-salariale-du-cameroun-un-plan-durgence-de-la-gestion-des-ressources-humaines-de-letat-simpose/>, consulté le 30 septembre 2022

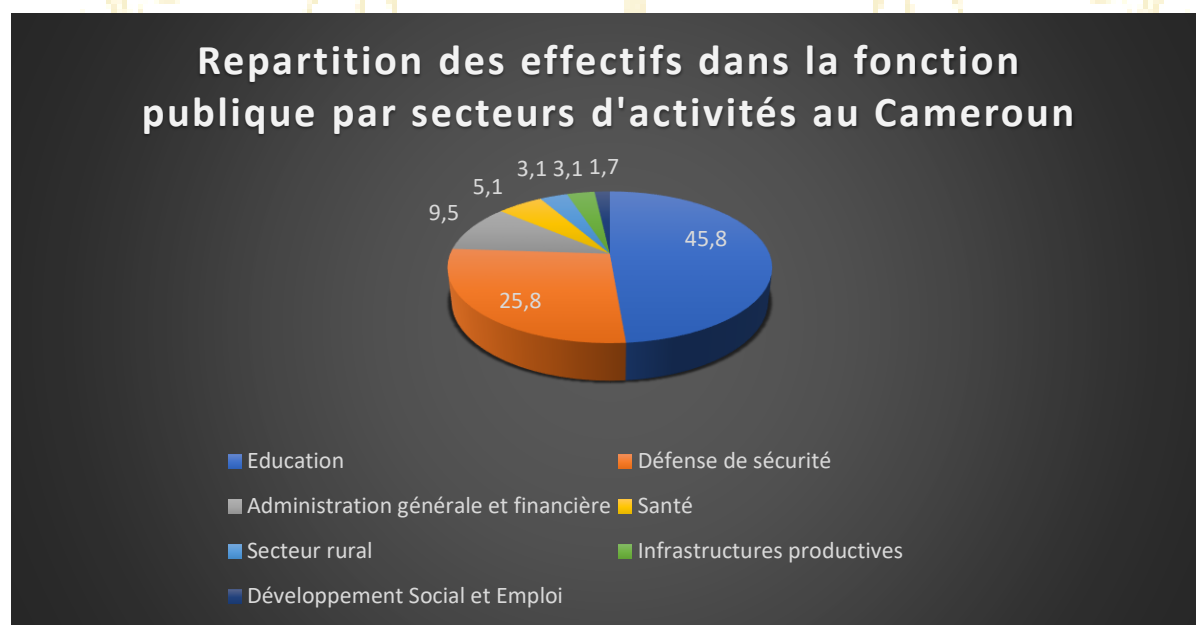
<sup>21</sup> *Idem*

l'importance de recruter et de répartir par secteur ceci de manière proportionnelle les agents de la fonction publique afin d'accompagner efficacement les politiques publiques<sup>22</sup>.

A cet effet et eu égard ce qui précède, il n'est donc par exagéré de dire que cette réalité telle que présentée traduit non seulement une faible maîtrise de la masse salariale mais aussi met de l'emphase sur la problématique de la qualité du recrutement au Cameroun<sup>23</sup>. C'est également dans ce sillage que l'on comprend aisément la survenance des grèves, à l'instar de celles des enseignants et quelque fois du corps du médical, qui à notre sens pose la problématique de la maîtrise des effectifs par l'Etat.

Page | 576

**Graphique** : illustration de la répartition des effectifs dans la fonction publique par secteurs d'activités au Cameroun.



**Source** : réalisé par l'auteur à partir des informations recueillies

Tout compte fait l'on se rend à l'évidence qu'au Cameroun le personnel enseignant croit sans cesse dans l'Effectif des agents de l'Etat au détriment du personnel soignant et des ingénieurs à l'occurrence qui voient leur nombre baisser au fil des ans. A cet effet, l'on comprend le dilemme

<sup>22</sup> *Idem*

<sup>23</sup> <https://vivianeondouabiwole.com/2022/04/04/greve-des-enseignants-et-maitrise-de-la-masse-salariale-du-cameroun-un-plan-durgence-de-la-gestion-des-ressources-humaines-de-letat-simpose/>, *Op Cit*

que vit le gouvernement notamment en matière de gestion du personnel qui se traduit par : la maîtrise des effectifs et de la masse salariale<sup>24</sup>.

## **2- Une faible maîtrise de la masse salariale de l'Etat**

Page | 577

Défini par l'Institut nationale de la statistique et des données économiques (INSEE) comme étant la somme des rémunérations brutes des salariés au cours d'un exercice ou d'une année<sup>25</sup>, la masse salariale représente un indicateur économique et humain déterminant pour le bon fonctionnement d'une organisation en l'occurrence l'Etat. Fort de cette raison, la maîtrise de la masse salariale par un Etat, apparaît dès lors un facteur déterminant pour un Etat comme le Cameroun qui ambitionne à une Emergence à l'horizon 2035. Or au regard des événements et de la situation sociopolitique au Cameroun notamment avec la grève récente des enseignants sous le mot d'ordre OTS (on a trop souffert), celle-ci tant à démontrer une faible maîtrise de la masse salariale de la part de l'Etat du Cameroun<sup>26</sup>. C'est d'ailleurs ce que traduit la circulaire du Chef de l'Etat du 20 juin 2017 préparatoire au budget de l'Etat pour l'exercice 2018 qui instruit le Gouvernement à un comptage physique des personnels de l'Etat.<sup>27</sup> L'objectif étant de maîtriser la masse salariale au Cameroun et par conséquent celui du seuil de ratio de soutenabilité de la masse salariale.

Selon une définition du FMI, la soutenabilité des finances publiques est la capacité pour un Etat d'honorer ses obligations présentes et futures en menant des politiques économiquement faisables et politiquement réalistes. Or la lecture de la vie socio-politique au Cameroun présente un Etat du Cameroun presque à l'agonie sinon dépassé dans ce sens. En effet, il nous est permis de relever que la soutenabilité de la masse salariale au Cameroun est appréciée sous l'angle de la norme communautaire, CEMAC, de 35% des recettes fiscales<sup>28</sup>. En 2016 la masse salariale représentait 21% du budget de l'Etat et 38,5% des recettes fiscales. Ainsi, l'ensemble des dépenses de personnel représentait 41,3% des recettes fiscales dépassant largement le seuil de la norme

<sup>24</sup> <https://ecomatin.net/gestion-de-la-solde-le-gouvernement-face-au-serpent-de-mer-des-agents-fictifs/>, *Op Cit*

<sup>25</sup> [www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1503](http://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1503), 21 octobre 2019 consulté le 05 Septembre 2021

<sup>26</sup> <https://vivianeondouabiwole.com/2022/04/04 greve-des-enseignants-et-maitrise-de-la-masse-salariale-du-cameroun-un-plan-durgence-de-la-gestion-des-ressources-humaines-de-letat-simpose/>, *Op Cit*

<sup>27</sup> Circulaire N°001/CAB/PRC du 20 juin 2017, *Op Cit*

<sup>28</sup> <https://actucameroun.com/2021/04/16/masse-salariale-de-la-fonction-publique-cameroun-mauvais-eleve-dafrique-subaharienne/>, 16 avril 2021 consulté le 18 avril 2021

communautaire. Selon une étude menée par le Ministère des finances sur la soutenabilité de la masse salariale en 2018, celle-ci était en hausse à un rythme moyen annuel de 7,8% contre 7,6% pour les recettes fiscales. Chose qui démontre à suffisance l'accroissement des dépenses du personnel. Ce qui traduit donc une faible maîtrise de la masse salariale au Cameroun. Cette situation, à notre, est due entre autres choses aux recrutements hypertrophiés à caractères sociaux et est perceptible sur la scène nationale au travers des grèves de revendications salariales.

Toutefois, la préoccupation majeure de l'Etat du Cameroun, de nos jours, est de respecter le seuil de soutenabilité de la masse salariale dans le budget de l'Etat. Chose qui semble ne pas être évident au regard non seulement des contraintes socio-économiques actuelles mais aussi compte tenu du poids des salaires dans le budget de l'Etat<sup>29</sup>. En effet, durant la période allant de 2011 à la fin de juin 2020, les effectifs de la fonction publique camerounaise ont pratiquement doublé : de 197471 à 340957 personnes<sup>30</sup>. Chose qui a eu un incident majeur en matière de dépenses de personnel dans le budget de l'Etat. Soit un passage de 681,4 milliards de FCFA à plus de 1000 milliards<sup>31</sup>. La principale source de cette augmentation de la masse salariale étant l'augmentation des effectifs de la fonction publique issu du niveau très élevé des recrutements au cours de ces 10 dernières années.

Ainsi, le principal coupable de l'accroissement de la masse salariale est donc identifié. Il s'agit : du recrutement élevé des fonctionnaires en comparaison avec les départs en retraites. A titre illustration, l'on observe un recrutement massif des enseignants du secondaire au cours de ces 10 dernières années. Soit un passage de 30640 à 83308 entre janvier 2010 et juin 2020. Soit un taux de multiplication de 2,7 représentant désormais 34,4% des effectifs de la fonction publique en 2020 contre 15,8% au début de l'année 2010. Avec une masse salariale de 32,3% en 2020 contre 21% en 2010.

Eu égard ces chiffres, il nous est loisible de comprendre aisément que le Cameroun ne saurait respecter le ratio de soutenabilité de la masse salariale fixé à un maximum de 35% dans le cadre des critères de surveillances multilatérale édictés par la CEMAC. En 2019 ce ratio était de 36,5% représentant ainsi, la meilleure performance pour l'Etat du Cameroun durant cette décennie sus

<sup>29</sup>NSOA (P.), « la masse salariale de la fonction publique inquiète la Présidence de la République », 09 septembre 2021 disponible sur <https://ecomatin.net/la-masse-salariale-de-la-fonction-publique-inquiete-la-presidence-de-la-republique/>, consulté le 18 septembre 2022

<sup>30</sup> MBODIAM (B.R) « Au Cameroun, l'évolution de la masse salariale des agents publics menace l'équilibre budgétaire », *Op Cit*

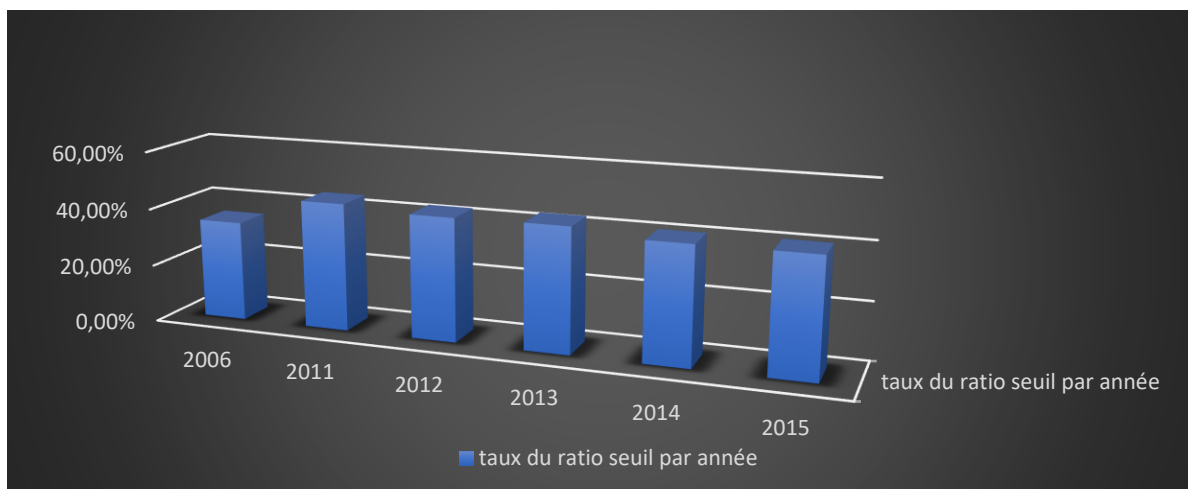
<sup>31</sup> *Idem*



évoquées. Une performance qui, à notre sens, serait la résultante de la mise en œuvre effective du Programme Coppe.

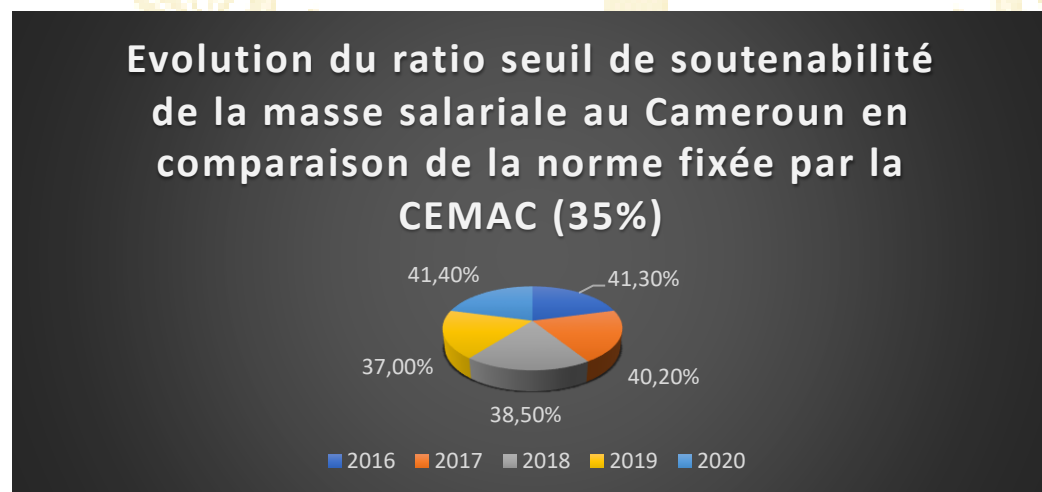
**Graphique :** Evolution du ratio seuil de soutenabilité de la masse salariale au Cameroun en comparaison de la norme fixée par la CEMAC (35%) de 2006-2015.

Page | 579



**Source :** graphique dressé par l'auteur à partir des informations recueillies sur le terrain.

**Graphique :** Evolution du ratio seuil de soutenabilité de la masse salariale au Cameroun en comparaison de la norme fixée par la CEMAC (35%) de 2006-2015.



**Source :** graphique dressé par l'auteur à partir des informations recueillies sur le terrain

S'agissant de la fonction publique en générale, les effectifs de celle-ci sont passés de 206 212 en 2011 à 346 557 agents en fin juin 2021 soit une hausse de 68%<sup>32</sup>. Chose qui a également eu un impact sur les dépenses des personnels soit un passage de 681,4 milliards de FCFA à plus de 1000 milliards de Fcfa. Partant donc du postulat selon lequel, le ratio de soutenabilité de la masse salariale de l'Etat représente le rapport entre le volume des recettes fiscales collectées au cours d'une année et les dépenses des personnels de l'Etat, il nous convient de relever au regard des chiffres sus-évoqués que l'explosion des recrutements à la fonction publique reste un facteur incriminant de cette faible maîtrise de la masse salariale au Cameroun. La masse salariale au Cameroun se dresse donc comme un problème macroéconomique et budgétaire au Cameroun en ce sens qu'elle réduit fortement l'enveloppe budgétaire à affecter à d'autres secteurs. Ainsi, le Cameroun fait donc face à un dilemme. En ce sens que chaque année, l'on observe environ 20 300 nouveaux agents publics qui sont recrutés contre 5600 environ qui prennent leur retraite<sup>33</sup>. Chose qui a pour conséquence directe l'accroissement de la masse salariale<sup>34</sup>. Raison pour laquelle, les dépenses du personnel atteignent parfois 41% des recettes fiscales soit largement au-dessus de la norme communautaire édictée qui est de 35%.

Fort de cette réalité, il en résulte que le recrutement massif dans la fonction publique camerounaise constitue, à côtés du nombre élevé des agents fictifs, un des facteurs déterminant de la faible maîtrise de la masse salariale au Cameroun. Cependant, dans l'optique d'avoir une certaine maîtrise sur la masse salariale au Cameroun, il est judicieux qu'en plus des mesures déjà mise en œuvre par le Gouvernement pour assainir la fonction publique, d'effectuer des recrutements pour une moyenne annuelle de 7208 agents dans la fonction publique. Ce qui à notre sens va non seulement permettre de conserver une marge d'ajustement salariale au taux maximum global de 8,0%<sup>35</sup>, mais aussi de mieux orienter les choix vers la qualité de la ressource humaine en conformité avec les options stratégiques de développement.

<sup>32</sup> MBODIAM (B.R) « *Fonction publique : le Cameroun espère maîtriser sa masse salariale en 2025, après 10 ans de recrutements massifs* », 15 juillet 2022 disponible sur <https://www.investiraucameroun.com/index.php/gestion-publique/1507-18208-fonction-publique-le-cameroun-espere-maitriser-sa-masse-salariale-en-2025-apres-10-ans-de-recrutements-massifs/amp>, consulté le 15 août 2022.

<sup>33</sup> *Idem*

<sup>34</sup> NSOA (P.), « *la masse salariale de la fonction publique inquiète la Présidence de la République* », *Op Cit*

<sup>35</sup> MBODIAM (B.R) « *Au Cameroun, l'évolution de la masse salariale des agents publics menace l'équilibre budgétaire* », *Op Cit*

L'une des manifestations perceptibles de la non ou du moins de la faible maîtrise de la masse salariale au Cameroun par l'Etat est l'avènement ou l'apparition des grèves sur la scène publique nationale. Ces grèves qui pour la plupart porte la signature du mauvais traitement des agents publics notamment en termes de rémunération. La récente grève des enseignants qui portaient le mot d'ordre « Craie morte » avec pour slogan « On a Trop Souffert (OTS) », a permis de mettre à jour non seulement la question de la maîtrise des effectifs mais surtout celle de la maîtrise de la masse salariale au Cameroun<sup>36</sup>. En effet, durant l'année scolaire 2021-2022 les enseignants réclamaient au gouvernement d'énormes arriérés de salaire, primes et allocations d'une valeur totale de 181 milliards de Francs CFA.

Page | 581

De telles revendication qui sont de nature à perturber le fonctionnement de toute l'organisation comme l'a d'ailleurs reconnu le porte-parole du gouvernement René Emmanuel Sadi, le 10 mars 2022 : « leur grève a engendré des perturbations significatives dans le déroulement de l'année scolaire et des dysfonctionnements importants dans notre système éducatif ». 10 ans salaire est le *leit motiv* de cette grève aux confins légitimes. Exposant de ce fait le dépassement de l'Etat quant à la maîtrise et la gestion de la ressource humaine. Ce dépassement qui en réalité est un essoufflement se traduit, à notre sens, au travers de la réaction de l'Etat qui se veut, comme pour, le cas échéant toujours rétroactive. Cela est perceptible au regard de la mise en œuvre jugée urgente des mesures financières et administratives prises par le Chef de l'Etat dans l'optique de remédier à cette faille dans la gestion des ressources humaines qui dans le cas échéant sont les Enseignants du secondaire. Parmi ces mesures l'on a :

- Le paiement du complément salarial mensuel aux enseignants titulaires ou non du décret d'intégration et ne percevant actuellement que les 2/3 de leur salaire
- De l'indemnité de non logement due aux enseignants qui n'en perçoivent pas à partir du mois de mars 2022
- De l'apurement à compter de Mai 2022 des rappels relatifs à l'indemnité de non logement et au complément salarial dus aux enseignants
- Du paiement échelonné à compter du mois de juin 2022
- Des rappels relatifs aux avancements et reclassement des enseignants.

<sup>36</sup> <https://vivianeondouabiwole.com/2022/04/04/greve-des-enseignants-et-maitrise-de-la-masse-salariale-du-cameroun-un-plan-durgence-de-la-gestion-des-ressources-humaines-de-letat-simpose/>, Op Cit

La mise en œuvre de ces mesures vient donc mettre à jour la faible maîtrise de la masse salariale au Cameroun. Il est annoté que les enseignants ne sont pas le seul corps de métier en proie à des revendications de cet ordre. En effet, l'on assiste très souvent à des revendications de même ordre en provenance du secteur de la santé. A titre d'illustration, en 2015 une vingtaine d'infirmiers tenus devant l'entrée principale de l'Hôpital Central de Yaoundé, scandaient des pancartes où l'on pouvait lire :

- Les dossiers de mise en congé n'ont jamais abouti au MINSANTE
- Le mauvais classement professionnel des personnels (baccalauréat +3=8<sup>e</sup> catégorie ou catégorie B1 et B2 pourquoi ?
- A travail égal salaire égal
- Retraite à 60 ans ou encore reversement de tous les contractuels dans le corps des fonctionnaires
- Primes à tout le personnel soignant santé publique
- Le paiement de la dette sociale de 1991 à 2014 soit 3. 600.000.000
- La revendication par le personnel (ex-licenciés abusifs de 1997, retraités et ceux en fonction) de leurs droits en détention excessive ou détournés.

Ces revendications qui à cette période dataient d'environ 15 ans<sup>37</sup> révélaient déjà l'inquiétude de la maîtrise de la gestion des ressources humaines de l'Etat du Cameroun. C'est d'ailleurs ce qui ressort de cette déclaration tenue par Charlie Luc AWONO ESSOMBA : « depuis la grève de 2010, rien a changé. Nous ne pouvons pas tous grever parce que nous n'avons pas de problèmes contre eux mais avec l'administration. Le Chef de l'Etat ordonne qu'on nous paye mais personne n'exécute. Ce métier que nous avons choisi n'est pas une malédiction comme certains essayent de nous le prouver<sup>38</sup>. »

Ainsi fort de cette réalité, nous estimons pour notre part que les grèves à des fins de revendication salariale sont les résultantes d'une faible maîtrise des effectifs de la fonction

<sup>37</sup> ETOUNDI (T), « Cameroun-santé. Yaoundé : les infirmiers manifestent leur indignation », Mutation, mardi le 02 juin 2015

<sup>38</sup> *Idem*

publique et par voie de conséquence de la non ou de la faible maîtrise de la masse salariale par l'Etat du Cameroun.

## **B- Vers la gestion optimale des ressources humaines locale par l'Etat**

Page | 583

Depuis plusieurs années l'Etat du Cameroun fait face à un problème crucial relatif à la présence des agents fictifs au sein de la fonction publique. Chose qui a une conséquence directe sur l'enveloppe budgétaire en termes du ratio seuil de soutenabilité de la masse salariale au Cameroun. En plus des agents fictifs, le recrutement accru dans la fonction publique constitue également un des facteurs déterminants de la faible maîtrise de la masse salariale au Cameroun. Fort de cette réalité, il en demeure vrai que la maîtrise des effectifs se dresse donc comme l'un des critères garant d'assurer le développement optimal d'une organisation.

C'est ainsi que dans l'optique d'assurer un fonctionnement optimal de l'Etat, les Gouvernants ont institué la déconcentration administrative ainsi que la décentralisation au Cameroun. L'objectif de l'institution de ces deux modes d'organisations étant d'assurer le développement optimal de l'ensemble du territoire, celles-ci ont favorisé non seulement la maîtrise des effectifs et de la masse salariale du personnel local par l'Etat (1) mais surtout de poser les jalons de la mise en place d'une fonction publique (2).

### **1- Une maîtrise des effectifs et de la masse salariale du personnel local par l'Etat**

Conformément à ce qui nous a été permis de relever au chapitre précédent, la mise en œuvre des circonscriptions administratives dans l'espace de gouvernance local traduit la volonté de l'Etat à garder une main mise sur la gouvernance des Collectivités territoriales décentralisées. Il s'agit en l'occurrence d'avoir une maîtrise de la gouvernance locale. Eu égard donc les agissements de l'Etat au sein de l'espace de gouvernance local, il nous est loisible de constater que l'Etat maîtrise non seulement les effectifs de la fonction publique locale mais aussi de la masse salariale des agents locaux.

Bien qu'elle soit effective avec l'avènement récente de la régionalisation au Cameroun, la décentralisation ne rime nullement avec indépendance des CTD. Cela se traduit à travers l'ombre agissante de l'Etat sur l'espace de gouvernance locale. Cette ombre agissante se matérialise non pas seulement par une emprise de l'Etat sur lesdites collectivités territoriales décentralisées par les

circonscriptions administratives, comme il nous l'a été permis de le relever au chapitre précédent, mais aussi par le biais de la maîtrise des effectifs du personnel local.

En effet la maîtrise des effectifs du personnel local semble être l'une des clés de voûte de l'hégémonie de l'Etat sur les CTD. Au Cameroun, celle-ci s'effectue par l'entremise du Ministère de la Décentralisation et du Développement Local, d'une part, et d'autre part, à travers le Conseil National de la Décentralisation.

Le MINDDEVEL à travers sa Direction des Ressources Humaines des CTD s'occupe du recrutement, des avancements, de la suspension et du licenciement des personnels communaux<sup>39</sup>. Toutefois, il est à relever que le statut de gestion des carrières du personnel local qui par ailleurs s'effectue par la tenue et l'actualisation du fichier du personnel des CTD, constitue en réalité le maillon essentiel du travail de la Direction des Ressources Humaines des CTD<sup>40</sup>. A cet effet, l'on se rend l'évidence que la gestion des ressources humaines au sein des Collectivités territoriales décentralisée est en quelque sorte l'apanage sinon la priorité du MINDDEVEL.

C'est ainsi que lors de la tenue du Conseil Nationale de la Décentralisation du 16 juin 2022, sous la direction du Premier Ministre et en présence des Ministres de Finance, de la Fonction publique et de la Réforme administrative, des Parlementaires, des représentants du Conseil économique et social, des Représentants des CTD et ceux de la Société civile, le Ministre en charge de la Décentralisation et du Développement Local a tenu à faire un Etat de lieux des ressources humaines des CTD. Il en ressort qu'au niveau communal l'on compte 10 626 conseillers municipaux et 900 conseillers régionaux, tous étant des élus.

S'agissant des personnels communaux l'on relève 18268 employés<sup>41</sup>. Pour ce qui est des régions, les personnels sont constitués de 10 secrétaires généraux et de 10 receveurs régionaux en plus du personnel d'appoint recruté directement par les Présidents des Conseils régionaux. Selon le Ministre en charge de la Décentralisation et du Développement Local, bien que ces chiffres soient considérables, il est d'une nécessité notoire de doter les collectivités territoriales décentralisées des ressources humaines de qualité<sup>42</sup>. C'est dans ce sillage, que le Ministre de la

<sup>39</sup> <https://www.minddevel.gov.cm/index.php/ressources-humaines-des-ctd/> consulté en septembre 2022

<sup>40</sup> *Idem*

<sup>41</sup> <https://www.cameroon-tribune.cm/article.html/48963/fr.html/recrutement-personnels-collectivites-territoriales-le-pm-prescrit-la-maitrise-effectifs> , publié le 17 juin 2022, consulté le 20 juin 2022

<sup>42</sup> *Idem*



Fonction Publique et de la Réforme administrative avait tenu à présenter les enjeux liés à la maîtrise des effectifs et de la gestion des carrières en appelant à la nécessité d'une optimisation de la maîtrise des effectifs des CTD<sup>43</sup>. Au cours dudit Conseil il a été instruit au MINDDEVEL, de la part du Premier Ministre, de veiller à la rationalisation des recrutements par les exécutifs municipaux et régionaux à travers une parfaite maîtrise des effectifs et de la masse salariale dans les respects de l'adéquation entre les profils de candidats et les postes sollicités et en tenant compte du seuil de soutenabilité budgétaire de chaque collectivité territoriale décentralisée<sup>44</sup>.

Ainsi eu égard ce qui précède, il nous est loisible de voir que l'institutionnalisation du Conseil National de la Décentralisation<sup>45</sup>, organe présidé par le Premier Ministre, et du MINDDEVEL, à travers la tutelle qu'elle exerce, constituent des puissants instruments ou leviers non seulement de maîtrise des effectifs du personnel mais aussi de contrôle des actions, notamment en termes de gestion des ressources humaines des CTD.

Tout comme la maîtrise des effectifs du personnel des CTD, il nous est également loisible de voir l'effectivité de la maîtrise de la masse salariale du personnel des CTD par l'Etat. Les jalons de cette maîtrise ont été posé aussi bien par l'institutionnalisation du FEICOM, du MINDDEVEL et du Conseil National de la Décentralisation.

En effet, comme il nous l'a été permis de le présenter plus haut, le FEICOM se dresse au Cameroun comme le gendarme financier de l'Etat auprès des Collectivités territoriales décentralisées<sup>46</sup>. Cela reste perceptible au travers des actions qu'ils mènent auprès de celles-ci. Il s'agit à l'occurrence, en plus du financement des projets dans différents secteurs d'activités et de la redistribution des Centimes Additionnels Communaux (CAC) et autres Impôts Communaux Soumis à Péréquation (ICSP)<sup>47</sup>, d'un apport financier considérable aux CTD dans l'optique de promouvoir la bonne gouvernance locale<sup>48</sup>. C'est dans cet ordre qu'en 2018, le FEICOM a alloué

<sup>43</sup> <https://www.cameroon-tribune.cm/article.html/48963/fr.html/recrutement-personnels-collectivites-territoriales-le-pm-prescrit-la-maitrise-effectifs>, *Op Cit*

<sup>44</sup> AMARA (L.), « Décentralisation : avec une masse salariale de 25 milliards FCFA par an, l'Etat veut maîtriser les effectifs des CTD, publié le 17 juin 2022 disponible sur <https://www.stopblablacam.com/politique/1706-8951-decentralisation-avec-une-masse-salariale-de-25-milliard-fcfa-par-an-l-etat-veut-maitriser-les-effectifs-des-ctd>, consulté le 30 juin 2022

<sup>45</sup> Décret N°2020/676 du 03 Novembre 2020, portant organisation et fonctionnement du Conseil National de Décentralisation

<sup>46</sup> ADAROUNG MAMOUDOU, Les syndicats de commune et la gouvernance locale au Cameroun, Mémoire en Science politique, Université de Ngaoundéré, 29 octobre 2020

<sup>47</sup> TANKOU (V.), *Op Cit*

<sup>48</sup> *Idem*

un financement de 503 601 515 FCFA qui ont d'assurer le fonctionnement optimal de certaines municipalités<sup>49</sup> :

- Paiement des salaires, acquisition des véhicules utilitaires
- Réalisation des missions de coopération
- Renforcement des capacités
- Mobilisation des contreparties exigées aux CTD dans le cadre des projets financés par d'autres bailleurs

Page | 586

De même, en 2021, le FEICOM a accordé 447 financements pour un montant de 48,6 milliards Fcfa au Commune et Communautés urbaines<sup>50</sup>. En outre compte tenu de l'effectif du personnel local, Louis Paul MOTAZE, Ministre des finances, a signifié, lors du dernier Conseil National de la Décentralisation, l'évolution de la prise en charge financière du personnel des CTD à environ 25 milliards de FCFA par an, soit plus de 2 milliards Fcfa de masse salariale par mois<sup>51</sup>. Face à cette réalité, le Ministre des Finances a plaidé pour que « *les administrations concernées mènent au préalable les diligences nécessaires pour bien cerner leur périmètre et les modalités de prise en charge du solde des agents de la Fonction publique locale pour la maîtrise des postes de travail et des effectifs. L'enjeu étant d'éloigner le risque d'insoutenabilité budgétaire*<sup>52</sup> ». C'est fort de cette raison que le Premier ministre a instruit au MINDDEVEL de : « *veiller à la rationalisation des recrutements par les exécutifs municipaux et régionaux à travers une parfaite maîtrise des effectifs et de la masse salariale dans les respects de l'adéquation entre les profils de candidats et les postes sollicités et en tenant compte du seuil de soutenabilité budgétaire de chaque collectivité territoriale décentralisée* ».

Au regard de ces recommandations et de ces instructions, il n'est donc pas exagéré de dire que l'Etat veille à la masse salariale du personnel local. Par conséquent maîtrise la masse salariale des agents locaux. Cette maîtrise se justifie par le souci de l'Etat à vouloir maîtriser le seuil du ratio de soutenabilité de la masse salariale de l'Etat. D'ailleurs, bien qu'étant constitué des agents

<sup>49</sup> TANKOU (V.), *Op Cit*

<sup>50</sup> MBODIAM (B.R) « Développement local : le Feicom octroie plus de 48 milliards de FCFA de financements aux communes en 2021 », 01 juin 2022 disponible sur <https://www.investiraucameroun.com/index.php/gestion-publique/0106-17987-développement-local-le-Feicom-octroie-plus-de-48-milliards-de-fcfa-de-financements-aux-communes-en-2021-amp>, consulté le 04 juin 2022.

<sup>51</sup> <https://www.cameroon-tribune.cm/article.html/48963/fr.html/recrutement-personnels-collectivites-territoriales-le-pm-prescrit-la-maitrise-effectifs>, *Op Cit*

<sup>52</sup> *Idem*

élus, les Maires sont néanmoins rémunérés par l'Etat. A titre d'illustration les Maires ont des salaires d'ordre de 250 000 Fcfa, 150 000Fcfa pour leurs adjoints et 400 000Fcfa pour les Maires de villes.

## **2- Vers une fonction publique territoriale**

Page | 587

Instituée de manière subtile par la mise en place effective de la décentralisation, la fonction publique locale est en quelque sorte créée à la suite de la décentralisation. La fonction publique locale regroupe les personnels des Collectivités Territoriales décentralisées, des structures intercommunales, des Etablissements publics et des offices publics. Au Cameroun eu égard les difficultés liées à la faible maîtrise de la masse salariale dont la cause est, entre autres choses, la faible maîtrise des effectifs de la fonction publique. Fort de cette réalité l'on est en proie, en plus des mesures déjà prises par le gouvernement pour assainir la fonction publique, de voir une impérieuse nécessité de la mise en place d'une fonction publique de proximité. Chose qui semble trouver un écho favorable avec l'institutionnalisation récente de la *National School of Local Administration* (Nasla).

D'emblée, il est annoté bien que la tenue récente des élections régionales constituait le dernier processus de la mise en œuvre de la décentralisation au Cameroun, elle ne constitue pas néanmoins, à notre sens, le point d'achèvement de la décentralisation au Cameroun. De manière digeste, c'est dire qu'à l'observation, la mise en place de la régionalisation au Cameroun traduit uniquement d'une avancée significative dans la mise en œuvre de la décentralisation. En ce sens, qu'il nous semble un peu prématuré de parler d'une véritable mise en œuvre de la décentralisation sans toutefois l'existence d'une fonction publique de proximité : une fonction publique territoriale.

A cet effet, l'avènement ou sinon la mise en œuvre d'une fonction publique territoriale marque le point d'achèvement de la décentralisation. Chose qui semble prendre forme au Cameroun, au regard des innombrables initiatives prise par le Gouvernement dans le sens de promouvoir un développement local de proximité. La promulgation en décembre 2019 de la loi sur le Code général des Collectivités territoriales avec une emphase sur l'aménagement du statut de l' élu local, ainsi que l'effectivité de la régionalisation constituent, déjà en soi, des signes annonciateurs de la mise en place d'une fonction publique locale au Cameroun.

A cet effet, compte tenu du contexte marqué par des difficultés concernant la gestion des ressources humaines des CTD, la mise en place d'une fonction publique locale semble être une nécessité comme toutes autres choses. En accord avec le Ministre de la Décentralisation et du Développement locale, nous estimons que celle-ci est un important levier ou sinon un atout en matière des solutions aux problèmes auxquels les ressources humaines font face<sup>53</sup>. Il s'agit notamment des problèmes liés à la qualité du personnel et à la gestion des personnels des CTD. C'est dans ce sens, qu'en 2018 lors d'une rencontre avec le MINDDEVEL, l'Association Communes et Villes Unies du Camerounais émettait une mesure urgente d'un recrutement de 2000 cadres techniques et professionnels au profit des municipalités<sup>54</sup> dans l'optique de palier au déficit de ressources humaines qu'accusent la plupart des Communes au Cameroun<sup>55</sup>. Chose qui pour plus d'efficacité devrait s'accompagner de la définition d'un statut des personnels des CTD. La finalité recherchée étant d'assurer un meilleur fonctionnement des CTD.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, il s'agit à l'occurrence de fournir un cadre incitatif afin d'assurer un développement optimal de carrière et ainsi que d'un meilleur traitement rémunératif et social des personnels des CTD. A titre d'illustration, en France à l'occurrence, les Maires bénéficient depuis 2003 de ce qu'elle appelle le Minimum de retraite<sup>56</sup>. C'est fort de cette raison, qu'il nous est judicieux de voir en l'avènement d'une fonction publique locale une nécessité. En ce sens, qu'elle est favorable d'assurer une gestion efficace des ressources humaines en octroyant aux personnels des CTD un traitement social adéquat à laquelle leur donne droit le statut d'agent public, entre autres choses : la protection sociale.

De manière digeste l'avènement de la fonction publique locale, qui déjà avait été l'une des préoccupations majeures lors du Grand dialogue national, est déjà amorcé. Cela est perceptible à travers le projet, déjà finalisé, du Décret de loi portant statut général de la fonction publique

<sup>53</sup> MBASSI (D.), « Décentralisation : vers la mise en place de la fonction publique locale », 23 juillet 2020 disponible sur <https://www.stopblablacam.com/politique/2307-4611-decentralisation-vers-la-mise-en-place-de-la-fonction-publique-locale>, consulté le 05 janvier 2021

<sup>54</sup> ZRA (D.) « Les maires des communes et villes unies du Cameroun veulent plus d'autonomie », 13 mars 2018 disponible sur <https://www.crtv.cm/2018/03/les-maire-des-commune-et-villes-unies-du-Cameroun-veulent-plus-dautonomie/>, consulté 20 novembre 2021

<sup>55</sup> *Idem*

<sup>56</sup> ESSOME (M) « Décentralisation : le Cameroun s'achemine-t-il enfin vers la fonction publique locale ? », 22 Juillet 2020 sur <https://www.villesetcommunes.info/actu-cameroun/decentralisation-le-Cameroun-sachemine-t-il-enfin-vers-la-fonction-publique-locale/>, consulté le 25 juillet 2020

locale<sup>57</sup>. Chose dont sa mise en œuvre, à notre sens, impulserait de manière optimale le développement local.

Institué en 2020 par le décret N°2020/111 du 02 mars 2020 **Portant création, organisation et fonctionnement de la National School of Local Administration**, la Nasla est une école dédiée à la formation des agents locales : de la fonction publique locale. En effet, sa mise en place constitue en réalité un signal fort important de l'avènement de l'administration locale au Cameroun. Il s'agit à l'occurrence de l'administration des communes, des Régions et de toute autre collectivité territoriale décentralisée ainsi que leur établissements, syndicats ou regroupement.

Page | 589

Placée sous la tutelle technique du Ministère en charge des collectivités territoriales décentralisées et sous la tutelle financière du Ministère en charge des finances, la NASLA est administrée par un Conseil d'Administration et une Direction Générale. Ainsi, elle est chargée, entre autres, d'assurer la formation professionnelle des citoyens dans les domaines de compétences et spécialités de l'administration locale, conformément aux orientations définies par le Gouvernement.<sup>58</sup> De même, elle a également pour rôle d'évaluer avec les collectivités territoriales décentralisées, leurs établissements, syndicats ou regroupements, les besoins en formation dans l'administration locale, puis élaborer des plans de formation subséquente. Ayant pour siège à Buea, elle a vocation à être le cadre de l'administration des collectivités territoriales décentralisées. C'est-à-dire le cadre de formation des profils des futurs fonctionnaires des CTD. De manière digeste, c'est dire qu'en réalité la NASLA a pour vocation d'être pour la fonction publique locale ce que l'Ecole Normale de la Magistrature est pour la fonction ou l'administration publique camerounaise<sup>59</sup>.

Fort de cela, il nous est permis de relever que c'est le lieu de formation de l'élite des CTD. A ce titre, la NASLA assure donc la formation initiale diplômante, la formation continue, la formation spécifique, la recherche appliquée à la gestion des CTD<sup>60</sup>. Fort de cette réalité, il n'est donc pas superflu de dire, que dans un contexte marqué par la volonté nourrie de l'Etat, de faire de la décentralisation l'un des leviers du développement du Cameroun, la NASLA est un important

<sup>57</sup> ESSOME (M) « Décentralisation : le Cameroun s'achemine-t-il enfin vers la fonction publique locale ? », *Op Cit*

<sup>58</sup> Art 5 du Décret °2020/111 du 02 mars 2020, Portant création, organisation et fonctionnement de la National School of Local Administration

<sup>59</sup> Jean Francis, « National School of Local Administration (Nasla) : des pionniers nommés », 27 mars 2020 sur <https://www.cameroon-tribune.cm/article.html/31405/fr.html/national-school-of-local-administration-nasla-pionniers-nommés>, consulté le 29 MARS 2020

<sup>60</sup> Art 5 du Décret N°2020/111 du 02 mars 2020, *Op Cit*

levier de consolidation de la gouvernance locale. En ce sens, qu'elle concourt à la résolution des problèmes lié à la qualité du personnel à laquelle les CTD sont confrontés. Cela se matérialise donc à travers la formation d'un personnel qualifié qu'elle mettra, à l'issue de la formation, à la disposition des dites entités territoriales.

## **II-UNE MISE EN CARTE DU TERRITOIRE AUX EFFETS PERVERS**

D'emblée, il nous est judicieux de voir à la mise en carte du territoire, une certaine volonté politique de la part de l'Etat de favoriser un développement harmonieux de l'ensemble du territoire. Toutefois, cette volonté d'accroître le développement durable du territoire semble être corrompue non seulement par le poids paralysant des principes hiérarchiques (A) mais aussi par des velléités de domination politiques de la part du régime au pouvoir. Chose qui, à l'observation, se traduit à notre, à travers une mise en carte politiquement inique (B) du territoire.

### **A- Le poids paralysant des principes hiérarchiques**

La plupart des Etats unitaires dans le monde ont adoptés la déconcentration et la décentralisation comme mode d'organisation et de gestion administrative. La finalité étant non seulement d'assurer une gestion optimale des ressources humaines et des affaires étatiques en rapprochant l'administration centrale des administrés, mais aussi de favoriser un développement harmonieux de l'ensemble du territoire en impulsant notamment un développement à partir de la base. Conscient donc de tels enjeux que représente ces modes différents modes d'organisations administratifs, les gouvernants ont mis en place le principe hiérarchique. Bien que présenté comme un principe essentiel au fonctionnement de l'administration<sup>61</sup>, il nous est permis d'observer que l'opérationnalisation du principe hiérarchique au sein de l'administration publique camerounaise trahi plutôt l'esprit de gestion des affaires administratives voulu par le politique : la célérité et la gestion optimale de la chose étatique. Concrètement cette trahison se traduit d'une part entre déni de responsabilité et carriérisme (1) et une centralisation par défaut (2) d'autre part. Choses qui sont de nature à paralyser le fonctionnement optimal de l'administration camerounaise.

### **1- Entre déni de responsabilité et carriérisme paralysant**

---

<sup>61</sup> LOCHACK (D.), « *Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique.* » Bulletin de l'IIAP, institut international d'administration publique, 1976, 37, pp 119-203



A chaque échelon de l'appareil administratif au Cameroun se trouve soit une autorité administrative soit des hauts fonctionnaires de l'Etat ayant pour mission fondamentale : servir les intérêts du peuple. Dans le cadre d'un système déconcentré et décentralisé comme celui du Cameroun, l'Etat a institué des services déconcentrés en plaçant à leur tête des Délégués régionaux et Départementaux représentant. La finalité étant de rapprocher les administrés de l'administration d'une part et de veiller aux intérêts de l'Etat dans la gestion des affaires locales. D'ailleurs, à l'observation, ce dernier aspect semble être le fondement de l'institutionnalisation des autorités administratives que sont le Gouverneur, le Préfet et le Sous-Préfet, dans l'espace de Gouvernance locale au Cameroun. Ainsi, jouissant pour la plupart de ces fonctionnaires d'un acte de nomination leur plaçant à la tête de leur fonction par le pouvoir central et d'un contrat de travail pour ceux qualifiés de contractuels de l'administration, il nous est loisible d'observer le développement d'une sorte d'inertie au sein de l'administration publique au Cameroun. La finalité d'une telle pratique réside dans le souci d'entretien et de préservation de carrière par ces agents de l'Etat. Choses qui traduisent un certain déni de responsabilité régulièrement observé au Cameroun de la part des autorités administratives et fonctionnaires de l'Etat.

D'emblée, il n'est pas exagéré de dire que l'efficacité d'une administration publique repose dans sa capacité à servir les intérêts de la Nation. Cette capacité implique donc au passage une forte dose de neutralité de la part des différents fonctionnaires qui bien qu'appartenant à des chapelles politiques disparates se doivent au premier chef de servir l'intérêt des citoyens. C'est dans ce sens qu'il convient d'ailleurs de comprendre la mise en œuvre des circonscriptions administratives au Cameroun. En effet, et comme il nous l'a été permis de le relever dans les chapitres précédents, l'institutionnalisation des circonscriptions a pour vocation de rapprocher l'administration des administrés et de permettre la célérité du service public. Chose qui semble un peu biaisée au regard de la pratique au Cameroun.

En effet, la mise en place des circonscriptions administratives dans un Etat décentralisé comme le Cameroun nous a permis de voir une certaine volonté subtile des Gouvernants de garder une certaine main mise dans l'espace de gouvernance locale. Cela se traduit par l'institutionnalisation des autorités administratives garant de la protection des intérêts de l'Etat

auprès des collectivités territoriales décentralisées<sup>62</sup>. Chose qui, de notre avis, a favorisé l'émergence d'une administration publique partisane au détriment d'une administration publique neutre aux services de l'intérêt du peuple. Cet état de chose est de plus en plus perceptible dans le cadre des opérations des activités politiques entreprise par un parti politique tiers.

Page | 592

A titre d'illustration l'on peut relever la faillite du Préfet lors de l'élection du Maire de Bangangté en 2021. En effet, garant du respect des lois républicaines au sein des Collectivités territoriales décentralisées notamment le Département<sup>63</sup>, l'on a pu observer une violation des textes de loi de la part du Préfet. Cette violation qui se traduit par une sorte de déni ou de refus de s'assumer en tant que représentant de l'Etat à l'élection du Maire de Bangangté. De manière digeste, parler de représentation de l'Etat impose selon les normes républicaines une neutralité manifeste de la part du Préfet durant le processus d'élection. Cela revient à dire qu'il ne doit y avoir aucune immiscions de la part de l'autorité administrative dans les affaires internes d'un parti politique engagé dans une compétition électorale. Or, durant cette compétition électorale l'on a pu observer l'attitude partisane d'Ernest EWANGO BUDU qui s'est plié à la volonté du RDPC, parti politique au pouvoir, qui avait depuis le sommet imposé Eric NIAT comme Maire. Cette attitude partisane s'est donc matérialisée par la suspension de la tenue des élections pour raison de la présence de plusieurs candidats<sup>64</sup>. Chose qui va en l'encontre de la loi qui stipule que ce sont les conseillers municipaux qui élisent le candidat de leur choix<sup>65</sup>. C'est dire que le Préfet n'a pas vocation à imposer un candidat aux conseillers municipaux ou d'influencer leur vote.

Eu égard les faits illustrés, il n'est pas exagéré de dire qu'une telle attitude traduit un déni de responsabilité manifeste de la part des autorités administratives. Un déni foncièrement teinté de coloration politique. Chose qui tend à démontrer une administration publique au service des velléités partisans du régime au pouvoir au détriment de l'Etat, de tous les Camerounais et de l'intérêt général au détriment. Toutefois, de tels agissements ne sont pas uniquement perceptible dans le champ d'action des partis politiques. L'on observe également cela à l'intérieur des services

<sup>62</sup> Art 74 al 1 de la loi N°2019/024 du 24 décembre 2019, portant code général des Collectivités territoriales décentralisées

<sup>63</sup> Art 73 al 5 de la loi N°2019/024 du 24 décembre, *Op Cit*

<sup>64</sup> <https://mobile.camerounweb.com/CameroonHomePage/NewsArchive/Election-du-maire-de-Bangangte-comment-le-pr-fet-du-Nde-a-fui-ses-responsabilit-s-597760>, consulté le 22 octobre 2022.

<sup>65</sup> Art 246 al 2 de la loi N°2019/024 du 24 décembre 2019, portant code général des Collectivités territoriales décentralisées

déconcentrés où généralement l'on assiste à des lourdes lenteurs administratives cachant subtilement le déni des responsabilités à des fins de carriérisme.

Définit comme étant le comportement d'une personne qui ne recherche que sa réussite professionnelle souvent sans s'embarrasser de scrupules<sup>66</sup>, le souci de préservation et d'entretien de carrière tend à devenir le *leit motiv* qui guide les agissements des fonctionnaires en l'occurrence des autorités administratives au Cameroun. En effet, l'on observe régulièrement surtout dans le cadre des activités des partis politiques, notamment les manifestations, les réunions, des décisions d'interdictions de ces dernières par les autorités administratives.

Les autorités administratives dans l'optique de restreindre les différentes activités partisans se servent généralement du respect à l'ordre public comme motif. En effet, l'on ne peut s'empêcher de le relever que derrière l'usage de l'ordre public comme levier de restriction des activités partisans par les autorités administratives, se trouve des velléités de préservation de leur fonction ou de promotion dans la fonction publique. C'est généralement la crainte de perdre sa fonction, que les autorités administratives se livre à des interprétations arbitraires de la loi. A titre d'illustration, en matière de manifestations publique ou d'organisation de réunion publique, la loi dispose clairement que tous les cortèges, défilés, marches et rassemblements de personnes et d'une manière générale, toutes les manifestations sur la voie publique sont soumises à l'obligation de déclaration préalable<sup>67</sup>. Laquelle se fait au moins sept jours avant la date retenue par l'organisateur auprès du Sous-Préfet contre délivrance d'un récépissé. Cependant, la même loi stipule que si l'autorité administrative estime que la manifestation projetée est de nature à troubler gravement l'ordre public, cette dernière peut l'interdire par arrêté qu'il notifie immédiatement au signataire de la déclaration<sup>68</sup>. Il en est de même des réunions publiques.

A la lecture des dispositions suscitées, il nous est loisible d'observer que le motif de trouble à l'ordre public reste une valeur subjective soumise à la seule appréciation de l'autorité administrative. Il n'est donc pas surprenant de voir les manifestations publiques ainsi que les réunions publiques organisée par les partis d'oppositions et celles qui ne servent pas les intérêts du Gouvernement d'être frappées du sceau d'interdiction. Car encore faut-il le rappeler, le Sous-

<sup>66</sup> Dictionnaire Larousse 2011

<sup>67</sup> Art 6 de la loi n°90/055 du 19 décembre 1990, fixant le régime des réunions et des manifestations publiques

<sup>68</sup> Art 8 de la loi n°90/055 du 19 décembre 1990, *idem*

Préfet est, comme toutes les autres autorités administratives, le garant des intérêts de l'Etat auprès de sa circonscription administrative.<sup>69</sup> Fort de cette raison, l'on comprend aisément que permettre une activité qui ne serait pas de nature à légitimer le Gouvernement ou à servir les intérêts du régime en place, serait pour lui de nature à jouer « à la roulette russe<sup>70</sup> » avec son poste. Raison pour laquelle, qu'il nous est loisible de dire que les autorités administratives démissionnent sinon abdiquent très souvent devant leurs missions régaliennes qui est de servir l'intérêt général des citoyens, la collectivité pour servir les velléités du parti au pouvoir avec en toile de fond la préservation sinon l'entretien de leur carrière professionnelle.

## **2- Une centralisation par défaut**

Engagé dans la voie de la décentralisation par la constitution de 1996, le Cameroun a vue celle-ci devenir effective avec la mise en place récente de la régionalisation. Décidée par les gouvernants centraux la mise en œuvre de celle-ci au Cameroun, conformément à l'esprit de la décentralisation, semble ne pas épouser son principe fondamental : la répartition des compétences entre l'Etat central et les Collectivités territoriales décentralisées. Or au Cameroun la répartition des compétences reflète une centralisation administrative qui persiste<sup>71</sup>. C'est dire que le poids des autorités administratives demeure important au niveau local. Cette centralisation se traduit, entre autres, à travers la maîtrise d'initiation et d'élaboration des documents de planification urbaine : une exclusivité de l'Etat et de la tutelle asphyxiante des CTD par l'Etat.

Présenté comme l'art d'aménager, de disposer l'espace urbain ou rural pour obtenir un meilleur fonctionnement et améliorer les rapports sociaux, l'urbanisme a pour corolaire la planification urbaine. La planification urbaine apparaît ainsi comme un levier important de développement urbain. Définit comme étant la méthode de prévision et d'organisation qui permet aux autorités publiques d'orienter et de maîtriser le développement urbain par l'élaboration et la mise en œuvre de document d'urbanisme<sup>72</sup>. Il s'agit notamment : des plans d'occupation de sols

<sup>69</sup> Art 53 du Décret n° 2008/377 du 12 novembre 2008, *Op Cit*

<sup>70</sup> La roulette russe est un jeu consistant à mettre une cartouche dans le barillet d'un revolver, à tourner ce dernier de manière aléatoire, puis à pointer le revolver sur sa tempe avant d'actionner la détente. Si la chambre placée dans l'axe du canon contient une cartouche, elle sera alors percutée et le joueur mourra ou sera blessé.

<sup>71</sup> KOUOMEGNE NOUBISSI (H.), *Décentralisation et centralisation au Cameroun : l'exemple de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales*, thèse de doctorat en droit public, Paris 1, 2012

<sup>72</sup> MOUTILA BENI (L.), « *Planification urbaine au Cameroun : nature, origine et défis* », hypothèses, 29 janvier 2016

(POS) et les schémas directeurs (SD). Les POS sont des documents qui déterminent avec précision l'affectation des sols et les règles de leur utilisation et les SD quant à eux définissent les règles générales du développement urbain à l'échelle d'une ou de plusieurs agglomérations.

En effet, au lendemain de l'indépendance, le Cameroun pratiquait ce qu'il convient de qualifier de planification urbaine centralisée. Cela fut traduit à travers la prise des grandes décisions en matière d'aménagement et d'habitat par le niveau central. Concrètement, l'élaboration des documents de planification étaient quasiment une compétence de l'Etat central, sans consultation préalable des pouvoirs locaux, à travers ses services centraux que sont les ministères des travaux publics et de l'urbanisme. En réalité, il nous est loisible de relever qu'en matière de planification, le Cameroun a perpétuer la politique de l'époque coloniale : une politique fondée sur la gestion administrative du marché foncier et une subvention partielle du marché du logement par l'intermédiaire des sociétés immobilières d'Etat et de banques publiques de crédit immobilier<sup>73</sup>.

Page | 595

Cette politique de planification urbaine centralisée semble toujours être d'actualité au Cameroun. En effet, au regard de la pratique observée en matière de politique de planification urbaine au Cameroun, il convient de relever la présence de plusieurs acteurs institutionnels en charge des questions urbaines au Cameroun : le MINDUH, la SIC, le MINDAF, la MAETUR et les Collectivités territoriales décentralisées<sup>74</sup>.

S'agissant d'une MINDUH, il est le principal levier en matière de politique urbaine au Cameroun. Consacré par le Décret N°2005/190/ du 03 juin 2005 portant organisation du MINDHU, il est établi qu'il est, entre autres, chargé de :

- L'élaboration de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique du gouvernement en matière du développement urbain et de l'habitat.
- La planification et du contrôle du Développement des villes
- L'élaboration et du suivi de la mise en œuvre des stratégies d'aménagement et de la restructuration des villes
- La définition des normes en matière d'assainissement, drainage et contrôle du respect de ces normes
- La mise en œuvre de la politique de l'habitat social

---

<sup>73</sup> MOUTILA BENI (L.), « *Planification urbaine au Cameroun : nature, origine et défis* », *Op Cit*

<sup>74</sup> *Idem*

La SIC, quant à elle a pour mission principale de procéder à l'étude et à la réalisation de tous les projets et toutes opérations se rapportant à l'habitat social<sup>75</sup>. Le MINDAF pour sa part intervient également dans la gestion urbaine au Cameroun. En ceci qu'il a la charge :

- D'inventorier et de répertorier le patrimoine foncier et domanial de l'Etat
- De préserver le patrimoine foncier de l'Etat sur l'ensemble du territoire national
- De l'immatriculation des terrains de leurs affectations et de la délivrance des titres fonciers.

Page | 596

Placé sous la tutelle du MINDAF, la MAETUR créée en 1977 a pour mission principale de réaliser des opérations d'aménagement de terrain. Tout comme ces organismes de l'administration centrale, les Collectivités territoriales décentralisées sont également en charge de la gestion urbaine au Cameroun. Sauf qu'à l'observation, il nous est loisible de constater une prééminence sinon une maîtrise accrue de l'Etat matière de politique de planification et d'aménagement du territoire. De manière digeste, il n'est pas exagéré, eu égard les prérogatives des organismes suscités, de voir une pratique administrative et financière fortement centralisée en matière de gestion des villes au Cameroun ceci malgré l'opérationnalisation de la décentralisation au Cameroun. Comme le souligne Luc MOUTILA BENI la mise en œuvre de la décentralisation se heurte à des difficultés telles que, entre autres : « une profonde méconnaissance des textes par la majorité des acteurs impliqués dans la gestion urbaine, un déficit avéré de capacité des services techniques communaux à initier ou conduire l'élaboration des documents de planification urbaine<sup>76</sup> ». Fort de cette réalité, il est donc loisible de relever que l'Etat est le maître en matière de définition et d'élaboration des POS et des SD.

De prime à bord, il est loisible de relever que les rapports entre les collectivités territoriales et l'Etat sont régis par Décret<sup>77</sup>. La nature de ces rapports étant celle de tutelle, il n'est pas exagéré de dire que celle-ci est écrasante, sinon asphyxiante. Celle-ci reste perceptible au regard du rôle joué par l'autorité de tutelle sur les élus locaux. Il s'agit en effet de veiller au développement harmonieux sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et communales et de l'équilibre interrégional et intercommunal.<sup>78</sup> De même, la tutelle dispose à l'égard des organes locaux

<sup>75</sup> Loi n°90/016 du 22 décembre 1999, portant statut général des entreprises du secteur public

<sup>76</sup> MOUTILA BENI (L.), « Planification urbaine au Cameroun : nature, origine et défis », *Op Cit*

<sup>77</sup> BRILTEY (B.), « Gestion municipale sous tutelle au Cameroun » *villes en parallèle*, n°22, 1995, pp 68-85

<sup>78</sup> Art 72 al 2 de la loi N°2019/024 du 24 décembre 2019, *Op Cit*



et des actes de ces derniers d'un pouvoir de contrôle et de sanction qu'elle exerce par voie d'approbation, d'annulation et de substitution<sup>79</sup>. Eu égard la législation actuelle, celle-ci témoigne de l'ampleur du contrôle exercée par l'Etat sur les actes des organes exécutifs et délibérantes des communes et des régions.

Page | 597

A titre d'illustration, la loi stipule clairement qu'à travers ses représentants, l'Etat assure la tutelle sur les Collectivités territoriales par le biais du contrôle de légalité<sup>80</sup>. En effet, il est établi que les pouvoirs de contrôle de l'Etat sur les Collectivités Territoriales et leurs établissements sont exercés sous l'autorité du Président de la République, par le Ministre chargé des Collectivités Territoriales et par le représentant dans l'Etat dans la Collectivité Territoriale<sup>81</sup>. Ces pouvoirs s'exercent à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité et sous réserve et des cas prévus par la loi. En effet, dans le cas échéant, le représentant de l'Etat porte à la connaissance du Chef de l'exécutif Communal ou Régional, par tout moyen laissant trace écrite, des illégalités relevées à l'encontre de l'acte ou des actes qui lui sont communiqués.

De manière digeste, les représentant de l'Etat que sont les Gouverneurs, les Préfets et les Sous-Préfets ont la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif, du respect des lois et des règlements et du maintien de l'ordre public. Le Gouverneur supervise et coordonne, sous l'autorité du Gouvernement les administrations civiles de l'Etat dans la région. S'agissant des mécanismes de contrôle, les actes pris par les Collectivités Territoriales sont transmis au représentant de l'Etat auprès de la Collectivité Territoriale concernée, par courrier recommandé ou par dépôt auprès du service compétent contre accusé de réception<sup>82</sup>. En réalité, l'on se rend à l'évidence que quelques soient les initiatives des organes locaux, les décisions finales appartiennent toujours au pouvoir de tutelle<sup>83</sup>.

Aussi, la nomination des Secrétaires Généraux des Régions relevant de la compétence du Chef de l'Etat, ceux-ci sont en réalité imposés aux équipes régionales. Ainsi, le fait que les élus locaux ne puissent pas intervenir dans la désignation de leurs plus proches collaborateurs sont susceptibles de créer des rapports de défiance générateurs de dysfonctionnement<sup>84</sup>. Notons également que le Préfet, par exemple, contrôle les Maires dans l'exercice de l'ensemble de leurs

<sup>79</sup>Titre V du livre Premier de la loi N°2019/024 du 24 décembre 2019, *idem*

<sup>80</sup> Art 72 al 1 de la N°2019/024 du 24 décembre 2019, *Op Cit*

<sup>81</sup> Art 73, de la loi N°2019/024 du 24 décembre 2019, *idem*

<sup>82</sup> Art 74 al 1, *idem*

<sup>83</sup> BRILTEY (B.), « *Gestion municipale sous tutelle au Cameroun* », *Op Cit*, p74

<sup>84</sup>*Idem*, p74

fonctions et veille également à l'application des prescriptions légales régissant le fonctionnement du Conseil municipal, étant tenu informé de tous leurs actes<sup>85</sup>. A titre illustration, il est établi que le Maire est chargé sous le contrôle du Préfet et du juge administratif, de la police municipale et de l'exécution des actes y relatifs.<sup>86</sup>Dans le même temps, il nous est loisible d'observer que les ressources de recettes municipales sont très mal maîtrisées par les communes en l'occurrence au détriment de l'Etat centrale.

De même, l'on observe également une sorte de débordement des organes communaux en matière de gestion d'eau et d'énergie qui sont en réalité des denrées dont l'exploitation est l'apanage respectivement de la SNEC et d'ENEO. Toutefois, c'est l'Etat qui en définit la politique d'électrification et de distribution en eau dans l'ensemble du territoire. Il en est également de l'impossible maîtrise foncière que ces organes locaux font montre. Encore faut-il le rappeler, relève des domaines clefs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire au Cameroun.

De manière digeste, il n'est pas exagéré de dire qu'en réalité les rapports de tutelles entre les Collectivités territoriales et l'Etat sont en réalité les rapports de subordination entre élus locaux et l'Etat. En ceci qu'au regard de la pratique et de la législation en vigueur les élus locaux éprouvent de grandes difficultés à remplir leur mandat en ce sens que leurs capacités d'intervention restent dérisoires en raison du fait que les responsabilités majeures restent subtilement confinées entre les mains de la tutelle. De sortes que ceux qui représentent l'autorité locale aux yeux de la population ne sont qu'en réalité des exécutants<sup>87</sup>. Chose qui laisse entrevoir que décentralisée dans les principes, les organes locaux camerounaises que sont les Communes et les Régions ne sont que déconcentrées dans la réalité<sup>88</sup>.

### **B- Une mise en carte politiquement inique**

Il nous est judicieux de relever que l'avènement des circonscriptions administratives au Cameroun n'ont pas uniquement servi qu'à poser les jalons d'une administration moderne. C'est-à-dire une administration basée sur la célérité en matière de service public. En effet, tout comme

<sup>85</sup> BRILTEY (B.), « *Gestion municipale sous tutelle au Cameroun* », *Op Cit*, p75

<sup>86</sup> [www.camerlex.com/les-pouvoirs-de-police-du-maire-5478/](http://www.camerlex.com/les-pouvoirs-de-police-du-maire-5478/), Publié le 30 août 2011, consulté le 30 janvier 2021

<sup>87</sup> BRILTEY (B.), « *Gestion municipale sous tutelle au Cameroun* », *Op Cit*,

<sup>88</sup> DUBOIS (J.), DARBON (D.) et MOYRAND (A.), *Déconcentration et décentralisation administrative en Afrique de succession française*, Paris, Institut International d'Administration Publique, 1989.

il nous est permis de relever une volonté nourrie par l'Etat de moderniser son administration en rapprochant l'administration des administrés à travers l'institutionnalisation des circonscriptions administratives, il nous est également loisible de relever que leur institutionnalisation suit également d'autres finalités. Il s'agit notamment de s'assurer d'un meilleur encadrement à toute élection. Chose qui, à notre sens, permet ainsi de dire qu'en réalité la mise en œuvre des circonscriptions administratives au Cameroun a favorisé une mise en carte politique du territoire. Concrètement, il convient de dire qu'au Cameroun la mise en place des circonscriptions administratives a permis une économie du découpage des circonscriptions électorales. Car comme nous pouvons le constater les circonscriptions administratives servent également de cadre d'action ou d'activité aux circonscriptions électorales. Raison pour laquelle il n'est pas superflu de dire qu'au Cameroun, l'on observe une certaine superposition des circonscriptions électorales aux circonscriptions administratives (1). Cela reste perceptible au regard de la typologie ou de la nature de ces circonscriptions (2).

### **1- La superposition des circonscriptions électorales aux circonscriptions administratives**

Pouvant être appréhendé comme le mécanisme par lequel le territoire national est subdivisé en circonscriptions électorales, destinées à permettre et favoriser l'expression des citoyens par le vote, la circonscription électorale au Cameroun est dans la moindre mesure assimilée aux Circonscriptions administratives au Cameroun. La finalité d'un tel découpage des circonscriptions électorales, en conformité avec les circonscriptions administratives traduit une volonté subtile de promouvoir une sorte de représentation équitable des populations au sein de l'Assemblée Nationale. Cela reste perceptible à travers notamment une répartition des sièges à l'AN par Circonscription électorale au Cameroun (2). Toutefois, il n'est pas également superflu de voir en cette superposition une certaine volonté subtile d'assurer une surreprésentation du parti majoritaire.

Au Cameroun, il nous est loisible d'observer que la subdivision du territoire en circonscriptions électorales épouse des velléités de maintien d'un gouvernement fort et stable sur la scène politique camerounaise. Cela se traduit au regard du choix du mode de découpage des circonscriptions électorales au Cameroun : l'alignement des circonscriptions électorales sur les

frontières des circonscriptions administratives au Cameroun. Cette pratique tellement répandue dans le monde<sup>89</sup> révèle l'avantage d'assurer la représentation de la communauté<sup>90</sup>.

De manière digeste, la délimitation des circonscriptions électorales au Cameroun est associée à celle des circonscriptions administratives. Toutefois, il est annoté que la mise en place des circonscriptions électorale varie selon le type de système électoral en œuvre<sup>91</sup>. Fort de cette réalité, il n'est donc pas superflu de relever en accord avec l'ACE que le tracé des limites des circonscriptions électorales devrait être établi de manière à ce que les électeurs aient le pouvoir de faire élire des candidats qui les représentent réellement. Cela signifie que les limites des circonscriptions devraient refléter le mieux possible la réalité géographique des communautés d'intérêts. Les communautés d'intérêts peuvent être définies d'une multitude de façons. Par exemple, elles peuvent se définir géographiquement, selon des limites administratives. Elles peuvent également constituer des communautés formées de personnes possédant une même appartenance raciale, ethnique ou tribale, ou encore, la même religion ou la même langue.<sup>92</sup>

Or la pratique observée au Cameroun notamment la superposition des circonscriptions électorales aux circonscriptions administratives, concourt certes à résoudre les problèmes liés à la distorsion de représentativité dans l'optique d'améliorer l'équité de la représentativité. Mais aussi, à consolider de manière subtile le maintien d'un gouvernement fort et stable. Cela s'opérationnalise à travers la surreprésentation du parti majoritaire au niveau de l'Assemblée nationale. Bien que cela soit plus favorable dans le cadre de la pratique des circonscriptions uninominales, la concordance des circonscriptions avec les divisions administratives au Cameroun permet de créer une image de marque à laquelle les électeurs peuvent s'identifier plus facilement qu'à des circonscriptions délimitées arbitrairement. C'est dire concrètement que cette concordance permet aux électeurs, non seulement de faire une différence entre leur circonscription et les autres mais surtout de s'identifier fortement à leur représentant élus. Chose qui à notre sens constitue le fondement sinon marque l'ancrage de consolidation et de maintien d'un Gouvernement stable.

De même, il n'est pas superflu de dire qu'en réalité les circonscriptions délimitées selon des frontières bien reconnues des circonscriptions administratives sont plus à même de refléter les communautés d'intérêts concentrées géographiquement et dont les membres partagent des

---

<sup>89</sup> L'Encyclopédie ACE : Délimitation des Circonscriptions, 2012

<sup>90</sup> *Idem*

<sup>91</sup> L'Encyclopédie ACE : Délimitation des Circonscriptions, *Op Cit*

<sup>92</sup> *Idem*

caractéristiques raciales, ethniques, religieuses ou linguistiques, ou qui possèdent un patrimoine commun. Cela se comprend au regard de la pratique observée au Cameroun. En effet, il n'est pas exagéré de dire que la création de la Région de l'Extrême-Nord aujourd'hui considérée, en plus de la région du Sud, comme l'un des plus grands bastions électoraux du RDPC est susceptible d'épouser cette logique : délimitation des circonscriptions dans l'optique d'asseoir l'hégémonie du parti au pouvoir.

Ainsi, compte tenu de la composante socio-politique dont le Cameroun fait montre, la superposition des circonscriptions électorales aux circonscriptions administratives, certes, prend en compte l'équité du nombre d'électeurs mais ne favorise pas pour autant une représentation proportionnelle des partis politiques. Chose qui est plus favorable au maintien du Gouvernement. En ce sens que très souvent les circonscriptions sur cette base ne rassemblent pas automatiquement des électeurs d'une même communauté d'intérêts en vision politique. Chose qui épouse donc d'un sens comme dans l'autre le principe de diviser pour mieux régner.

D'emblée, relevons qu'au Cameroun, le découpage des Circonscriptions électorales relève de la compétence de l'Exécutif. Cela se traduit au regard de la production des lois relatives aux circonscriptions électorales au Cameroun qui sont de l'apanage du Gouvernement. A titre d'illustration nous avons respectivement les Décrets N°2013/2022 du 3 juillet 2013 portant répartition des sièges par circonscriptions électorale à l'Assemblée Nationale ; N°92/013 du 15 janvier 1992 fixant la répartition des sièges par circonscriptions électorale à l'Assemblée Nationale, modifié et complété par le Décret N°97/061 du 2 avril 1997. Fort de cette raison, il est donc évident de dire Les circonscriptions sont de facto déterminées par l'Exécutif. A ce sujet, le code électoral stipule clairement : « *Un décret du Président de la République fixe le nombre des députés représentant chaque circonscription électorale*<sup>93</sup> »

Fort de cette réalité, il n'est pas exagéré de voir en cette pratique l'apparition d'une volonté nourrie par l'Exécutif de procéder à une délimitation des circonscriptions dans l'optique d'avantager le parti au pouvoir au détriment des autres. Par ailleurs, ayant adopté pour un système électoral mixte, le Cameroun avec d'un côté l'usage de la représentation proportionnelle, a donc également opté pour les circonscriptions plurinominales. Lequel système a induit une sorte de respect de l'équité du nombre d'électeurs entre les circonscriptions électorales. Ainsi, en

---

<sup>93</sup> Art 150, al 2 de la loi n° 2012/001 du 19 avril 2012, *Op Cit*

concordant les circonscriptions électorales aux circonscriptions administratives, le choix du système proportionnel a induit l'Etat à ne pas réviser de manière périodique les limites des circonscriptions électorales mais plutôt de varier de temps en temps le nombre d'élus par circonscription électorale en tenant certainement compte de l'équité du nombre d'électeurs en Circonscriptions.

## **2- La typologie manichéenne des circonscriptions**

Il convient ici de mettre en exergue le triple statut de certaines circonscriptions. Il s'agit en l'occurrence de présenter la Région, Département et la Commune non pas dans leur statut respectif de Circonscription administrative encore moins de celle de Circonscription électorale, mais comme circonscription électorale.

La mise en place des Régions au Cameroun traduit concrètement l'effectivité de la décentralisation au Cameroun. Consacrée par la loi fondamentale du Cameroun comme collectivité territoriale décentralisée au Cameroun, la Région en tant que telle arbore également, en plus d'être une circonscription administrative, la casquette de circonscription électorale. En effet, de manière digeste, la Région constitue la circonscription électorale des sénateurs au Cameroun<sup>94</sup>. Considérée comme la chambre du parlement en charge de la défense des intérêts des collectivités territoriales décentralisées, l'élection des sénateurs au Cameroun, a lieu au scrutin de liste, sans vote préférentiel ni panachage<sup>95</sup>.

Chaque sénateur est représenté au Sénat par dix (10) sénateurs dont sept (07) sont élus au suffrage universel indirect sur la base régionale et trois (03) nommés par décret du Président de la République. Ainsi, Les sénateurs sont élus dans chaque région par un collège électoral composé des conseillers régionaux et des conseillers municipaux. Les conseillers régionaux et les conseillers municipaux dont l'élection est contestée exercent leur droit de suffrage tant que la juridiction compétente n'a pas rendu une décision définitive. Dans chaque région, la liste des électeurs sénatoriaux du ressort comprenant les conseillers régionaux et les conseillers municipaux, est dressée et actualisée par le démembrement régional *d'Elections Cameroon*. Toutefois, le vote se déroule au chef-lieu de chaque Département.

<sup>94</sup> Art 217 de la loi n° 2012/001 du 19 avril 2012, *Op Cit*

<sup>95</sup> Art 217, al 2 de la loi n° 2012/001 du 19 avril 2012, *idem*



De manière digeste, la mise en œuvre du Sénat au Cameroun en 2013 posait déjà les jalons d'une mise en place effective de la décentralisation au Cameroun. Laquelle effectivité s'est vu être consolidée par la mise en œuvre de la régionalisation au Cameroun qui au passage a rétabli la vérité des textes en conformant la théorie à la pratique. C'est désormais du concret, une réalité établie : la mise en œuvre de la régionalisation sacre véritablement sinon établit véritablement la Région dans son statut de circonscription électorale des sénateurs au Cameroun.

Tout comme la Région, le Département et la Commune sont consacrés par la loi fondamentale comme étant des collectivités territoriales décentralisées et des circonscriptions administratives au Cameroun. Leur statut de collectivités territoriales décentralisées, confère un nouveau statut aux Communes et aux Départements : Circonscriptions électorales<sup>96</sup>.

### **Conclusion**

La mise en carte du territoire national qui se matérialise par la mise en œuvre des Circonscriptions administratives est un important levier de mise en place de la politique de déconcentration au Cameroun. Etant une action de l'aménagement du territoire, le choix porté sur la déconcentration, en plus des objectifs préalablement définis, a pour finalité de rapprocher l'administration des administrés. Toutefois derrière cette volonté de rapprocher l'administration centrale des administrés dans l'optique de mieux répondre aux besoins et aux attentes de la population locale, il nous a été loisible de relever une volonté subtile de l'Etat de phagocytter l'administration locale. De ce qui précède, il en résulte donc que la mise en carte du territoire national traduit une certaine volonté de l'Etat à assurer un développement optimal de l'ensemble du territoire national. Chose qui implique foncièrement une gestion optimale et efficace des ressources de l'Etat. Tel est l'objectif poursuivi par l'Etat du Cameroun à travers le découpage du territoire en circonscription administrative. Sauf, qu'il nous est loisible de relever que derrière cette volonté nourrit de l'Etat d'assurer une gestion optimale des ressources, celle-ci semble être teintée d'effets pervers susceptible de freiner l'action de l'Etat dans son élan de développement optimal du territoire.

---

<sup>96</sup> Art 149 al 1 et art 171 al 2 de la loi n° 2012/001 du 19 avril 2012, *Op Cit*

**R.I.D.S.P**

# REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Une revue mensuelle dédiée à la recherche approfondie

