

Reflexions

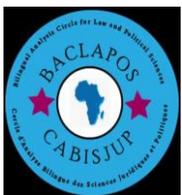
Revue
Africaine
des



Juridiques et
Politiques

REVUE AFRICAINE DES RÉFLEXIONS JURIDIQUES ET POLITIQUES
AFRICAN JOURNAL OF LAW AND POLITICAL REFLEXIONS
MENSTRUUM LEGEM – RARJP - AJLPR

RARJP, Vol 3 -N°1 – Janvier 2024



DIRECTION SCIENTIFIQUE

EL HADJ MBODJ

*Agrégé des Facultés de droit, Professeur
Titulaire,
Université Cheikh Anta Diop (UCAD)-
Sénégal*

MFEGUE SHE ODILE

EMMANUELLE epse MBATONGA,
*Maître de conférences,
Université de Yaoundé II – Cameroun*

ERIC DEWEDI

*Agrégé de droit privé,
Doyen honoraire, Université de Parakou –
Bénin*

PIERRE FELIX KANDOLO

*Professeur des Universités,
Avocat au barreau du Haut-Katanga,
Conseil à la CPI et la Cour Africaine des
Droits
de l'Homme et des Peuples (CADHP),
Université de LIKASI - RDC*

MEDOU NGOA FRED JÉRÉMIE

*Maître de Conférences en Science
politique,
Faculté des Sciences Juridiques et
Politiques,
Université de Douala - Cameroun*

YAV JOSEPH KATSHUNG

*Professeur, avocat, consultant,
Université de LUBUMBASHI - RDC*

PIERRE DJONGA

*Maître de Conférences,
Faculté des Sciences Juridiques et
Politiques,
Université de Bertoua – Cameroun*

KACI SI YOUCEF

*Professeur de droit, Université Bouira
chez
Université de Bouira, Université d'Alger-
Algérie*

STEVE THIERY BILOUNGA

*Professeur Titulaire des Universités,
Université d'Ebolowa - Cameroun*

SELMA EL HASSANI SBAI

*Professeur Universitaire (HDR) en droit
privé, FSJES Agdal-Rabat,
Université Mohammed V - Rabat-Maroc*

FRANÇOIS- XAVIER ROUX – DEMARE,

*Professeur,
Université Jean Moulin (Lyon III)
Bayonne, Nouvelle-Aquitaine- France*

HOUNBARA KAOSIRI LEON

*Agrégé des Facultés de Droit,
Maître de Conférences,
Université de Garoua - Cameroun*

DESIRE EBELE ONANA

*Maitre de Conférences à la Faculté des
Sciences Juridiques et Politiques de
l'Université d'Ebolowa - Cameroun*

HABIS AL FAWARA

*Assistant Professor,
Al GHURAIR University,
Université de POITIERS*

MEHDI ZAKERIAN

*Professeur, Faculty of Law and Political
Sciences, Islamic Azad University*

WENDKOUNI JUDICAEEL

DJIGUEMDE,
*Agrégé des Facultés de droit,
Maitre de Conférences,
Université Thomas Sankara, Burkina Faso*

DIKA ELOKAN PIERRE PAUL

*Maître de Conférences en droit public,
Université de Ngaoundéré - Cameroun*

DIRECTION DE REDACTION

Dir.A. Dr. ABOUKAR B. AGLA

REDACTEUR EN CHEF
DOUZANE YADIA,
*Enseignant à la Faculté de Droit de l'Université
de MOUNDOU*

REDACTEURS EN CHEF ADJOINT
Mlle Charlotte ONGUEPSI,
Dr. DOMBA Bienvenu
Dr. Cheick Ibrahim Deguia

SECRETAIRE DE REDACTION
Dr. Elie SAPITODEN,

COORDONNATRICE ADMINISTRATIVE
Dr. Linda DJARSOUMNA,

DEDJINGAR MBAILEDE Alain
Docteur / Ph.D

BAMANGA DAGA GUIDAKRE
Docteur / Ph.D

Fidel NGAYA DAIROU
Docteur /Ph.D

MBACK TINA GEORGES
Docteur /Ph.D

FABILOU,
Docteur /Ph.D

SALEH ABAKAR SALEH
Doctorant

BABBA AYOUBA
Doctorant

Léon LEWA
Docteur / Ph.D

Alfred LEKACHANG LIBENANG
Docteur/Ph.D

SALIF CISSE
Docteur / Ph.D

TAFON AROUNA
Docteur / Ph.D

Josué DIGUERA
Docteur / Ph.D

DIDEGOMI
Docteur / Ph.D

ABDEL NASSER ISSA PAVE
Docteur / Ph.D

Bienvenu TONHOUL
Docteur / Ph.D

BALLA MOUSSA
Docteur / Ph.D

AMADOU BOUBA
Docteur/Ph.D

Justin BLAMBAYAOLA KALNIGA
Doctorant

BOLNDO JOSUE Eric
Docteur / Ph.D

WANGBA JOSEPH JOSEPH
Docteur / Ph.D

DOURYANG RESSONG ELEAZAR
Doctorant

SALAHADDINE OUMAROU
Docteur/Ph.D

ADAM MAHAMAT
Docteur/Ph.D

POLITIQUE DE REDACTION

Les auteurs qui soumettent leurs contributions à la Revue Africaine des Réflexions Juridiques et Politiques doivent se conformer aux directives suivantes :

- Toute proposition d'article doit être rédigée en français ou en anglais, 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 et une conclusion. L'ensemble de la contribution doit tenir sur trente (30) 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 ;

Les références doivent être présentées en bas de page selon le style suivant :

- Pour les monographies et traités : auteur (initiale du prénom et nom), titre (en italique), lieu et année de publication, page. L'indication additionnelle de la maison d'édition est optionnelle, mais si elle est donnée, elle doit être donnée de façon systématique ;
- Pour les œuvres collectives et livres édités : l'auteur et le titre (entre guillemets) de la contribution à laquelle il est fait référence, les auteurs ou les éditeurs de l'œuvre ou du livre et le titre de l'œuvre ou du livre suivant le mode indiqué pour les monographies ;
- Pour les articles de revue : auteur (initiale du prénom et nom), titre de la contribution (entre guillemets), nom de la revue (en italique), volume (si possible et usuel), année de parution (plus, si besoin en est, numéro ou date du cahier), page ;
- Pour les textes de loi : titre, numéro, date suivant le style le plus détaillé usuel dans le pays de référence et source de publication (à l'exception des textes qui sont généralement connus tels le code civil ou le code de commerce) ;
- Pour les comptes rendus de livre : nom et prénom de l'auteur du livre, titre et éventuellement sous-titre, lieu de publication et maison d'édition, année de parution, nombre de pages.

- Pour un document internet, auteur doit le citer selon le modèle suivant: FILIU (J-P.), « Quand la France cohabitait avec les mercenaires russes du groupe Wagner en Lybie », Chronique internationale, *Le Monde* (en ligne), publiée le 10 avril 2022, consulté le 04 aout 2022 sur www.lemonde.fr
- Pour les thèses et mémoires, il faut indiquer le nom en majuscule et le (s) prénom (s) de l'auteur entre parenthèses, mettre l'intitulé exclusivement en italique, mentionner la nature du travail (mémoire ou thèse), l'université dans laquelle le travail a été soutenu, l'année de soutenance, la ou les page (s) exploité (es).

Les propositions d'articles doivent être soumises par courrier électronique à l'adresse électronique suivante : revuerarjp@gmail.com

SOMMAIRE

- DOCTRINE -

Sciences Juridiques

Le devenir des immunités familiales en droit pénal camerounais.....	1
MONEBOULOU MINKADA Hervé Magloire & NKENGUE Lucien Bertrand	
L'Etat régional : contribution à l'étude sur les formes de l'Etat en droit constitutionnel.....	24
COUESSU' Jean-Marc II	
Les sanctions internationales contre les coups d'Etat en Afrique.....	55
ABENELANG Salomon Mickson	
L'obligation de réserve des agents publics en droit de la fonction publique des États d'Afrique. Étude à partir de quelques États d'Afrique subsaharienne : Cameroun, Gabon, Tchad.....	84
EFFAGUE SING Diyani	
La transparence budgétaire des dépenses fiscales en droit camerounais.....	109
Oumarou MOHAMADOU	
La propriété privée à l'épreuve de la crise du logement au Cameroun.....	137
KOUNGOUE NDOP Suzanne	
Architecture organisationnelle de l'assemblée générale et structure actionnariale de l'entreprise publique au Cameroun.....	158
NGASGA MENYOMO Laurentine	

Science Politique

Le différend bukinabé-malien des années 1974 et 1985: analyse au regard des facteurs et perspectives de sortie de crise à l'aide d'une médiation symbolique du président Felix Houphouët Boigny et d'autres mécanismes de règlement du conflit.....	193
Mamadou KEITA & Salif CISSE	

Les autorités traditionnelles à l’assaut des postes électifs : trajectoires de conquête du pouvoir politique au Cameroun.....206

OKONO ANGO Gaëlle Sylvanie

Décentralisation et Chefferies Traditionnelles en Imbrication au Cameroun.....232

Romarc Edgard NKODO AKONO

- DOCTRINE -

SCIENCES JURIDIQUES

Le devenir des immunités familiales en droit pénal camerounais

The future of family immunities in cameroonian criminal law

MONEBOULOU MINKADA Hervé Magloire

Maitre de Conférences, Agrégé de Droit privé et des Sciences criminelles, Université de Douala

NKENGUE Lucien Bertrand

Doctorant

Résumé : Considéré comme des passe-droits de faveur, les immunités ont irradié la sphère pénale. Parmi celles-ci, nous avons les immunités familiales. En théorie, nous distinguons d'une part, celle d'ordre moral et d'autre part celle d'ordre patrimonial. Celle d'ordre patrimonial, vise à rendre irrecevable l'action publique à l'égard des bénéficiaires. Par contre, celle d'ordre moral neutralise l'existence même de l'infraction tout en rendant pénalement irresponsable les bénéficiaires. Réceptionné par le droit pénal camerounais, celles-ci en l'état actuel posent un certain nombre de problèmes en lien avec l'évolution des considérations sociales. Premièrement, la lecture combinée de l'immunité d'ordre moral est limitée pour l'essentiel aux conjoints et à la filiation en ligne directe (verticale). Deuxièmement, la lecture combinée de l'immunité d'ordre patrimonial ne semblent pas totalement prendre en compte la situation de la victime face à sa famille. Nous servant donc de ces deux éléments comme prétexte, nous pensons que le législateur gagnerait à ré-codifier notre droit pénal des immunités familiales en élargissant l'assiette des bénéficiaires de celle de l'ordre moral et en rationalisant l'objet de celle d'ordre patrimonial.

Mots clés ; Devenir-immunité morale-immunité patrimoniale-rationalisation-extension.

Abstract: Considered as preferential privileges, immunities have irradiated the criminal sphere.

Among these, we have family immunities. In the theory of family immunities, we let us distinguish on the one hand, that of a moral order and on the other hand that of a patrimonial nature, aim to make public action inadmissible with regard to the beneficiaries. On the other hand, that of a moral nature neutralizes the very existence of the offense while rendering criminally irresponsible the beneficiaries. Accepted by Cameroonian criminal law, these number of problems in connection with the evolution of social considerations. First, the combined reading of moral immunity is essentially limited to spouses and direct (vertical) lineage. Second, the combined reading of proprietary immunity does not seem fully take into account the situation of the victim vis-a vis his family. We therefore use these two elements as pretext, we believe that the legislator would benefit from re-codifying our criminal law of family immunities by widening the base of beneficiaries from those of the order moral and in rationalize the object of immunities of patrimonial nature.

Key words; Becoming-moral immunity-patrimonial immunity-rationalization-extension.

Introduction

« La codification d'une nouvelle institution pénale en fait presque toujours un choix majeur de politique criminelle. Ce processus de systématisation amène donc à s'interroger de manière continue sur le devenir de telle ou telle institution qui trouve son fondement juridique dans différentes lois pénales (...) »¹

L'acte d'incriminer s'assimile à l'érection d'un comportement en infraction dont l'inobservation est susceptible d'engendrer l'application du droit pénal. Cette action a pour objet principal la création de l'incrimination qui peut être conçue comme une « mesure de politique criminelle consistant, pour l'autorité compétente (en principe le pouvoir législatif), à ériger un comportement déterminé (non pas nécessairement en crime) mais en infraction, en déterminant les éléments constitutifs de celle-ci et la peine applicable »². Cette opération de politique criminelle est fondamentale parce qu'elle permet de respecter le principe de la légalité criminelle³ mais aussi, celui de l'obligatoirement ou de l'imposition générale de la loi pénale⁴. Partant du dernier principe, il est confortable de considérer qu'aucune exemption a priori n'est faite pour ce qui est du fait de subir la loi pénale lorsque sont réunies, infractions⁵ et responsabilité pénale⁶.

Toutefois, à côté de l'apriori, l'aposteriori nous permet de constater que le même code pénal en souscrivant à la logique juridique a admis des possibilités d'exemption à la soumission de la loi pénale⁷ parmi lesquelles les immunités qui constituent d'ailleurs le fil conducteur de notre

¹ NTONO TSIMI (G.), « Le devenir de la responsabilité pénale des personnes morales en droit camerounais. Des dispositions spéciales vers un énoncé général ? », Archives de politique criminelle n°33, 2011, PP 221-244, consulté sur [www. Cairn. Info](http://www.cairn.info).

² CORNU (G.), (*dir.*), *Vocabulaire juridique*, 3e éd., Paris, PUF, 2002. Voir « Incrimination », p. 534

³ C'est un principe qui voudrait que pas « d'infraction pas de sanction sans un texte préalable ». Lire à ce propos utilement, BECCARIA (C.), *Traité des délits et des peines*, Paris, d'après la traduction de l'italien par M.CHAILLON de Lisy bibliothécaire, et publiée à Paris en 1773, 137 pages.

⁴ Confère article 1-1 du code pénal camerounais de 2016.

⁵ L'infraction se définit comme un comportement antisocial prévu et puni par la loi. Lire à ce propos, AMBASSA (L.-C.), *Droit Pénal Général, augmenté de sujets traités*, coll. Leconnu, 1^{ère} éd., 2014, 251 pages. Pour une catégorisation, voir l'article 21 du Code pénal de 2016.

⁶ La responsabilité pénale est le fait pour un auteur de pouvoir répondre de ses infractions. Elle est en principe personnelle en matière pénale et exceptionnellement du fait d'autrui. Elle est également composée de deux éléments que sont l'imputabilité et culpabilité. Lire à ce propos, NDOKO (N.C.), *La culpabilité en droit pénal camerounais*, Paris, LGDJ, 1985, 209 Pages. Voir également, les articles 74 et 74-1 du code pénal de 2016.

⁷ Entre autre, les faits justificatifs, les causes de non imputabilité et les excuses. Les faits justificatifs sont des circonstances matérielles ou juridiques dont la réalisation enlève la responsabilité pénale et découlent de la volonté expresse ou tacite du législateur. Cette cause d'irresponsabilité s'attache à l'acte qui est, exceptionnellement, considéré comme licite. Les excuses sont des circonstances ou qualités strictement déterminées par la loi, qui obligent le juge à

réflexion et dont la clarification conceptuelle emporte nécessairement celle des autres concepts de la présente œuvre.

Considéré comme un empêchement à l'effectivité-efficacité⁸ de la norme pénale, les immunités sont perçues par J.P Doucet comme « une sorte de passe-droit, de faveur qui place telle ou telle personne à l'abri de poursuites pénales quant à tel ou tel type d'infraction⁹ ». Par contre, pour Gérard Cornu, le concept est susceptible de deux appréhensions à la fois large et stricte. Strictement, c'est « la cause d'impunité qui, tenant à la situation particulière de l'auteur de l'infraction au moment où il commet celle-ci, s'oppose définitivement à toute poursuite, alors que la situation créant ce privilège a pris fin »¹⁰. De manière large plutôt, elle constitue le « privilège faisant échapper une personne, en raison d'une qualité qui lui est propre, à un devoir ou une sujétion pesant sur les autres¹¹ ». Ayant irradié la sphère juridique, les immunités pénales doivent être distinguées des immunités d'exécution. Car, celles-ci visent à préserver un certain nombre d'institutions¹² parmi lesquelles la famille socle de toute socialisation humaine.

atténuer ou à ne pas prononcer la peine selon qu'il s'agit respectivement d'excuses atténuantes ou absolutoires. La cause de non imputabilité, ce sont des circonstances dans lesquelles l'agent a agi soit sous la contrainte soit alors de manière inconsciente. Lire à ce propos, BERNARDINI (R.), *Droit pénal général, Introduction au droit criminel, Théorie générale de la responsabilité*, Paris, Gualino Editeur, 2003, p. 515 ; SHEMA GAKUBA (C.), *L'ordre de la loi et le commandement de l'autorité dans la législation et la jurisprudence rwandaises*, Mémoire, Butare, UNR, 2000, p. 19 ; PRADEL (J.), *Droit pénal général*, Paris, Editions Cujas, 2000, p. 286. SOYER (J.C), *Droit pénal et procédure pénale*, 16^e éd., Paris, L.G.D.J., 2002, p. 104. Voir également les articles 76-87 du code pénal et les articles 92-93 du même texte.

⁸ AMSELEK (P.), *Perspectives critiques d'une réflexion épistémologique sur la théorie du droit*, L.G.D.J, 1964, p. 340.

⁹ DOUCET (J.P), *Dictionnaire de droit criminel*, en ligne sur « http://ledroitcriminel.free.fr/dictionnaire/lettre_i/lettre_i_i.htm », consulté le 31 Mars 2008.

¹⁰ CORNU (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 10e éd., 2014, Vo « Immunité », 1^{re} acception, p. 520.

¹¹ *Ibid.*, 2^eme acception

¹² Nous remarquons ici, les immunités présidentielles, diplomatiques, parlementaires, judiciaires et des réfugiés. Lire de manière indicative, CLEMENT (G.) et LEFEBVRE (J.) (dir.), *Les immunités pénales. Actualités d'une question ancienne*, collection colloques, PUF, 2010 ; FOKO (A.), « Les immunités et privilèges de juridiction : Evolution, stagnation ou déclin ? (Étude comparée des droits camerounais et français au lendemain de la loi du 27 juillet 2005 portant code de procédure pénale camerounais) », in *Les cahiers juridiques et politiques de l'Université de Yaoundé II-*, 2008 ; AYYAD (W.), *Les immunités diplomatiques en droit pénal*, Thèse de doctorat, Droit privé et sciences criminelles, Université de Reims Champagne Ardenne, 2014, 364 pages ; COURTIN (C.H.), *L'immunité en droit criminel français*, Thèse en droit, Nice-Sophia Antipolis, 1999, 643 pages ; FOPA (N.), *L'immunité en droit criminel camerounais*. Thèse de doctorat en droit, Université de Douala, 2021, 441 pages ; EHRENFREUND (N.), *L'immunité des hauts représentants étatique en droit international public*, Mémoire de master en droit, Université de Lausanne, 2018, 58 pages ; ENYEGUE (C.P), *Les immunités de juridictions en droit pénal camerounais*, Mémoire de D.E.A, Université de Yaoundé II, 2001- 2002,89 pages ; NKOA KONO (M.B.), *Les immunités et privilèges de juridictions en matière pénale*, Mémoire de DEA, Université de Yaoundé II, 2007-2008, 94 pages.

Le terme famille n'a pas été défini par la loi, le code civil mentionne ce mot à plusieurs occasions (conseil de famille, chef de famille, intérêt de famille...). Mais c'est la doctrine qui a essayé d'en donner une définition¹³. Cependant, les approches varient selon les auteurs. Pour certains, la famille est constituée par les époux, leurs ascendants, leurs descendants et les collatéraux. Pour d'autre, dont le doyen Carbonnier, la famille est un groupe élémentaire d'individus reliés par un élément biologique tel que le sexe, la procréation ou la descendance d'un auteur commun.

Pour d'autres enfin, la famille est l'union, durable et sociale approuvée de deux personnes (un homme et une femme en droit camerounais). Ainsi que leurs enfants. Au-delà de toutes ces approches, il faut retenir que la famille est susceptible de deux acceptions : *Au sens large*, elle désigne l'ensemble de personnes descendants d'un auteur commun unies par un lien de parenté par la communauté de sang jusqu'aux limites connues (c'est la grande famille constituée par un arbre généalogique). *Au sens strict*, la famille est un groupe formé par les parents et leurs descendants et plus restrictivement par les parents et leurs enfants mineurs (c'est la conception moderne de la famille). S'inscrivant dans une logique extensive, l'idée que nous retenons est que, la famille, est une composition de personnes dont certaines sont unies par un lien biologique (c'est le parent) et d'autres par un lien artificiel (le mariage par exemple), plus encore on peut également citer comme lien artificiel le lien d'alliance qui unit chaque conjoint aux membres de la famille de son partenaire et enfin l'adoption. La logique extensive, est celle retenue parce qu'elle nous permettra de conforter de manière infra notre intuition.

Au regard des considérations sur les concepts précédents, l'immunité familiale est donc, un « rempart contre la pénalisation de la vie familiale¹⁴ ». Autrement dit, le fait pour le législateur de préserver le lien familial en s'abstenant de réprimer certaines infractions perpétrées dans la sphère familiale en vue de préserver la paix et la stabilité des familles¹⁵. Il convient alors de constater comme partout dans les Etats contemporain, que le droit pénal camerounais s'est aussi saisi de l'institution.

¹³ TJOUEN (A.F), cours polycopié de droit de la famille, Université de Yaoundé II, 2019. Inédit.

¹⁴ AMAR (J.), « PACS et immunités familiales », *Dr. pén.* 2000, chron. 32.

¹⁵ MONTAGNE (C.), Lien familial et droit pénal, Thèse de doctorat, Spécialité Droit pénal, Université de Grenoble Alpes, 2015, p. 477.

Le Droit pénal, désigne « l'ensemble des règles juridiques qui organisent la réaction de l'Etat vis-à-vis des infractions et des délinquants »¹⁶. Ceci dit, le droit pénal est simplement le droit de l'infraction et la réaction sociale qu'elle engendre¹⁷. De là découle l'originalité « de sa fonction qui est la défense de l'ordre social »¹⁸. Cette branche du droit positif contient d'ailleurs plusieurs sous branches en lien avec la présente étude¹⁹. Partant donc de ce postulat, le droit pénal envisagé ici, serait l'ensemble des règles de forme et de fond par lesquelles la société réagit face à une infraction. Comme on reconnaît un oiseau à son plumage, le droit pénal est dit camerounais ici, parce qu'il s'applique sur le territoire camerounais (principe de la souveraineté pénale) d'une part, mais également parce qu'il est le reflet des orientations de la politique criminelle camerounaise d'autre part²⁰. La clarification conceptuelle étant quasi achevée, il est opportun d'évoquer les facteurs déclencheurs du présent article ou nœud du problème.

Traditionnellement réceptionné par le droit pénal camerounais à travers ses différentes lois²¹, les immunités familiales sont de deux ordres. D'une part celle patrimoniale et d'autre part celle morale. L'immunité est dite patrimoniale lorsqu'elle « entrave l'action publique en la rendant irrecevable, d'où l'appellation d'immunité-irrecevabilité²² » qui opère in personam. Autrement dit, l'immunité familiale d'ordre patrimoniale n'inhibe pas l'infraction qui porte sur les biens ou le patrimoine²³. L'acte reste illicite et la victime garde la faculté de prétendre à une réparation civile.

¹⁶ PRADEL (J.), *Droit pénal général*, éd. CUJAS, Paris, 19e éd., p.17.

¹⁷ MERLE (R.) et VITU (A.), *Traité de droit criminel*, I, n° 142 ; cité par PRADEL (J.), *op. cit.*, p. 17.

¹⁸ PRADEL (J.), *op. cit.*, p. 67.

¹⁹ Le droit pénal spécial « est la branche du droit pénal qui traite des infractions et donne, pour chacune d'elles, les éléments constitutifs, les peines et, le cas échéant, les particularités de la répression » ; le Droit pénal général, « c'est la branche du droit pénal qui traite des règles et principes communs à toutes les infractions ». Quant à la procédure pénale ou droit pénal de forme, « c'est la partie qui s'attache à l'organisation et à la compétence des juridictions pénales ainsi qu'aux phases successives du procès »

²⁰ Lire à ce propos les travaux, MINKOA SHE (A.), *Droits de l'Homme et Droit Pénal au Cameroun*, coll. « La vie du droit en Afrique », Paris, Economica, 1999 321 Pages ; NTONO

TSIMI (G.), *Le paradigme du crime contre l'humanité et la renaissance du pluralisme juridique dans les droits pénaux africains : contribution à une théorie sur l'internormativité des systèmes pénaux en transition*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, 2011-2012, 711 pages

²¹ Loi n° 65-LF-24 du 12 novembre 1965 portant institution d'un code pénal (LIVRE 1) ; LOI n° 67-LF du 12 juin 1967 portant Code pénal (LIVRE 2) et la loi n°2016-007 du 12 juillet 2016 op cit.

²² CLEMENT (G.) et CLEMENT (B.), « Les immunités familiales », in *Les immunités pénales*. Actualité d'une question ancienne, Gérard Clément et José Lefebvre (sous la direction de), CEPRISCA, collection colloques, PUF, Amiens, le 23 novembre 2010, p. 50.

²³ À ce titre, l'article 323 du Code pénal dispose : « les articles 318, 319, 322, 322-1, 322-2 du présent Code ne sont pas applicables entre conjoints, entre ascendants et descendants légitimes ou adoptifs, ou entre ascendants et descendants naturels jusqu'au deuxième degré s'ils vivent ensemble ou sont reconnus, à l'encontre du veuf ou de la veuve, sur les biens de première nécessité ayant appartenu au conjoint décédé ».

Mais, l'action n'est recevable que devant les juridictions civiles. En présence d'une immunité patrimoniale, seule l'action publique est paralysée tandis que l'action civile qui en découle subsiste. Par contre, l'immunité est dite morale, quand elle empêche tout caractère infractionnel²⁴ à l'acte commis et débouche sur l'irresponsabilité de l'auteur. C'est pourquoi cette immunité est qualifiée « d'immunité-irresponsabilité »²⁵ qui opère in rem c'est-à-dire sur l'ensemble de l'affaire²⁶. Elle produit des effets plus denses, car elle bénéficie aussi bien à l'auteur de l'infraction qu'au coauteur et au complice. Tous gagnent le pardon.

A la lecture actuelle de ces deux immunités dans le corpus normatif camerounais, nous constatons deux problèmes majeurs. Premièrement, les immunités et d'avantage pour notre option d'ordre moral sont limités aux conjoints et à la filiation en ligne directe ou verticale²⁷. Ce qui tend à soumettre l'existence de la famille seulement à la dimension conjugale et à la dimension nucléaire, toute chose qui ne conforte pas notre postulat de départ sur le concept de famille et les réalités actuelles²⁸. Secondement, l'immunité d'ordre patrimoniale est trop élargie dans son objet, chose qui au final ne permet pas dans une logique équilibrée de protéger la famille. Autrement dit, de protéger la victime contre sa famille²⁹. Nous servant donc de ces deux problèmes comme prétexte, nous estimons qu'au regard de l'évolution de la société camerounaise, il est désormais opportun de repenser ces immunités à travers le postulat du devenir³⁰ en vue de les faire évoluer. Le nœud du problème justifiant la présente réflexion étant évacué, la question centrale, l'hypothèse et l'intérêt structurant la présente étude doivent être envisagés.

Tout travail scientifique découle d'un ensemble d'interrogations, toutes déclenchées par une préoccupation qu'est la problématique. Problématiser consiste à effectuer « *la recherche de ce*

²⁴ A cet effet, voir les dispositions des articles 95a12 ; 100 al 2 ; 106 et 107 par extension ; 173 et 300 du Code pénal

²⁵ MONTAGNE (C.), Lien familial et droit pénal, thèse. Préc, p. 510.

²⁶ MONTAGNE (C.), *ibid.*, p. 512.

²⁷ Aux termes de l'article 52 de l'Ordonnance n° 81- 02 du 29 juin 1981 portant organisation de l'état civil et diverses dispositions relatives à l'état des personnes, « *aucun mariage ne peut être célébré si les futurs époux sont de même sexe* ». De la même manière, l'article 144 du Code civil dispose que « *l'homme avant dix-huit ans révolus, la femme avant quinze ans révolus, ne peuvent contracter mariage* » ; BOULANGER (F), Droit civil de la famille : Aspects comparatifs et internationaux, op.cit. p.261.

Art. 212 C.civ

²⁸ Cass. Crim., 29 juillet 1948, *JCP*, 1949, VI, 137. Cette jurisprudence a évolué, car en France depuis la loi du 15 novembre 1995 sur le PACS (Pacte Civil de Solidarité) celui-ci est perçu comme un intermédiaire du mariage et le concubinage. Avant-projet camerounais du code des personnes et de la famille 2011.

²⁹ CERF-HOLLENDER (A.), « l'évolution du champ des immunités en matière pénale », Actualité juridique. Fr, mise en ligne le 08 septembre 2017 à 00H00.

³⁰ Verbe intransitif qui consiste à passer d'un état à un autre, ou encore commencer à être ce que l'on n'était pas.

qui pose problème »³¹. Celle-ci, selon Rejean HUOT, est « *la toile de fond sur laquelle repose le travail de recherche* »³². Ainsi appréhendée, la problématique fait référence à la raison du choix du sujet, l'interrogation qui l'a suscité, et c'est au chercheur de l'identifier en faisant une étude critique des données juridiques et de la littérature existante. Dès lors la problématique retenue est la suivante : peut-on postuler l'évolution des immunités familiales en droit pénal camerounais ?

L'hypothèse de l'étude est généralement la phrase qui permet à elle seule de répondre à la question posée. Il convient tout de même à relever qu'une question centrale posée en débat doit susciter plusieurs hypothèses qui traduisent sa pertinence et son importance. Comme hypothèses possibles nous avons : que cette évolution ne se limite qu'à une des deux immunités (soit patrimoniale soit morale), que celle-ci va plutôt vers leurs suppressions totales ou alors enfin que celle-ci repose sur une double logique distincte. Au regard de ces déclinaisons, les deux premières ne nous semblent pas pertinentes. Pas pertinente parce qu'elles ont une démarche unique et d'avantage parce que la seconde est antinomique à la vision de la politique criminelle camerounaise. Par contre compte tenu des impératifs en lien avec l'actualisation, la troisième est celle qui est retenue dans le présent exercice : l'évolution des immunités familiales repose sur une double logique distincte. Comme dans tout travail scientifique, l'intérêt et la méthode sont deux éléments fondamentaux à retrouver.

L'intérêt étant la contrepartie que l'on gagne d'une action, le présent travail poursuit à la fois un intérêt théorique et pratique. Au plan théorique, outre le fait qu'il nous amène à revisiter cette institution pénale, cet article s'attèlera à en enrichir cette institution pénale. Ceci en permettant son arrimage au temps et considérations sociales actuelle, mais aussi, en y ajoutant des nouveaux concepts qui lui sont jusqu'ici étranger aussi dans le sens inverse en y supprimant des réalités qui sont désormais tombées en désuétude. Au plan pratique, il permettra également d'offrir au législateur une suggestion pour la prochaine réforme de notre code pénal à travers une nouvelle écriture des immunités familiales, ceci en les arrimant par exemple aux reflexes de son homologue civiliste.

³¹HUOT (R.), *La pratique de recherche en sciences humaines*. Boucherville, Gaétan Morin Editeur, 1992 ; Cité par OLIVIER (L.), BEDARD (G.) et FERRON (J.), *L'élaboration d'une problématique de recherche*, L'Harmattan, 2009, p. 11.

³² Ibid.

Etymologiquement, le mot méthode vient du latin *methodus* et du grec *methodos* qui désignent le chemin. Elle apparaît ainsi comme « *l'ensemble des procédés rationnels employés à la recherche de la vérité* »³³. La méthode juridique³⁴ qui sera convoqué ici sera le positivisme normatif³⁵ à travers (la dogmatique³⁶ et la casuistique³⁷) et le positivisme sociologique (la confrontation du droit aux faits³⁸). En plus de cette méthode nous aurons recours à la comparaison pour convoquer les législations étrangères et les données chiffrées seront sous tendue par la statistique.

Considéré comme une question ancienne³⁹, les travaux sur les immunités familiales ont déjà été traités par la doctrine. D'un côté, une importante littérature s'est pour l'essentielle limitée à expliciter l'existant⁴⁰. Une autre pas très éloignée de la précédente, a critiquée le postulat restrictif

³³ Littré, le nouveau Littré, LTV, octobre 2004, p. 847.

³⁴ LALANDE (A), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, PUF, 2006, p.624.

CHAMPEIL-DESPLATS (V.), *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, coll. Méthodes du droit, 2014, p. 9.

³⁵ Le positivisme a pour vocation d'étudier exclusivement le droit en vigueur. En effet, le courant positiviste se caractérise par son anti-idéalisme, son antirationalisme et son anti naturalisme et n'entend fonder le droit que sur les données extérieures à la raison. Ce dernier est régi par l'exigence de neutralité axiologique qui consiste à décrire le droit et non à l'évaluer. OPPETIT (B.), *Philosophie du droit*, Paris, Dalloz, 1999, p. 57.

³⁶Le domaine de la science du droit consacré à l'interprétation et la systématisation des normes juridiques. ARNAUD (A.J.), (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie sociologique du droit*, 2e éd, 1993, p. 188.

³⁷ La casuistique est une technique juridique qui consiste à analyser et à commenter les décisions de justice pour expliquer et comprendre une institution ou un phénomène juridique. Cette technique a été érigée en technique du droit depuis la Rome Antique grâce aux jurisconsultes. Elle est devenue une technique phare du droit constitutionnel depuis la consécration en France du modèle européen de justice constitutionnelle sous la constitution de 1958. Lire utilement aussi, GRAWITZ (M.), *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 11^{ème} édition, 2001, 1019 pages ; GRIDEL (J.P.), *Introduction au droit et au droit français, notions fondamentales, méthodologie, synthèse*, Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 1994, 805 pages.

³⁸ Le positivisme sociologique a vocation à penser l'existence du droit en dehors du texte posé. Et poursuit l'idéalisme ou le rationalisme à l'étude de la pratique ou des faits. WALINE (M.), « Positivisme philosophique, juridique et sociologique », *Mélanges offerts à Raymond Carré De Malberg*, Librairie Edouard Duchemin, 1977, p. 523.

³⁹, CLEMENT (G.) et LEFEBVRE (J.) (dir.), *Les immunités pénales. Actualités d'une question ancienne*, collection colloques op, cit. p. 2. Le doyen CLEMENT fait remarquer que l'étude des immunités est une question ancienne mais qui doit à nouveau être traitée sous l'angle pénal.

⁴⁰ CLEMENT (G.) et CLEMENT (B.), « Les immunités familiales », in *Les immunités pénales. Actualité d'une question ancienne*, Gérard Clément et José Lefebvre (sous la direction de), CEPRISCA, collection colloques, PUF, Amiens, le 23 novembre 2010 ; ; FOKO (A.), « Les immunités et privilèges de juridiction : Evolution, stagnation ou déclin ? (Étude comparée des droits camerounais et français au lendemain de la loi du 27 juillet 2005 portant code de procédure pénale camerounais) », in *Les cahiers juridiques et politiques de l'Université de Yaoundé II-*, 2008 ; COURTIN (C.H.), L'immunité en droit criminel français, Thèse en droit, Nice-Sophia Antipolis, 1999, 643 pages ; FOPA (N.), L'immunité en droit criminel camerounais. Thèse de doctorat en droit, Université de Douala, 2021, 441 pages ; NKOA KONO (M.B.), Les immunités et privilèges de juridictions en matière pénale, Mémoire de DEA, Université de Yaoundé II, 2007-2008, 94 pages.

de l'immunité morale sans pour autant systématiser une proposition⁴¹. Enfin de l'autre côté, une autre la doctrine française⁴², a évolué sur la question et semble être un terrain fertile pour la présente étude qui aura le mérite de s'appliquer au Cameroun et surtout de faire de nouvelles propositions conformes aux réalités sociales camerounaises.

Ayant justifié le pourquoi du présent article, son explicitation s'articulera autour de l'extension des bénéficiaires de l'immunité d'ordre morale (I) et de la rationalisation du jeu de l'immunité d'ordre patrimoniale (II).

I- L'extension des bénéficiaires de l'immunité d'ordre morale⁴³

Le pardon qui découle des immunités familiales en l'état actuel au Cameroun ne bénéficie qu'à un nombre restreint des membres de la famille. L'article 323 du Code pénal définit limitativement de manière générale les bénéficiaires. Aux termes de cette disposition, les personnes visées sont les conjoints⁴⁴, les ascendants et descendants légitimes ou adoptifs⁴⁵, ou les ascendants et descendants naturels⁴⁶, le veuf ou la veuve. Pour ce qui est l'immunité d'ordre moral nous

⁴¹ ; FOPA (N.), L'immunité en droit criminel camerounais, op, cit. pp.155-157 ; NKOA KONO (M.B.), Les immunités et privilèges de juridictions en matière pénale, op, cit. pp. 35-38 ; SANGO (H.), Le pardon en droit pénal, Thèse de doctorat en droit, Université de Dschang, 2021, pp. 32-36 ; CERF-HOLLENDER (A.), « Le couple face au droit et à la procédure pénale : contribution à la mise en lumière d'un droit pénal du couple », art. préc. p. 2.

⁴² CERF-HOLLENDER (A.), « l'évolution du champ des immunités en matière pénale », op cit, pp. 5-9 ; AMAR (J.), « PACS et immunités familiales », *Dr. pén.* 2000, chron, op, cit. pp. 1-8.

⁴³ Le choix de l'extension à l'immunité morale repose sur le fait que celle-ci comme son nom l'indique a trait à la dimension affective de l'Homme c'est-à-dire à son soi.

⁴⁴Les conjoints sont deux personnes hétérosexuelles unies par les liens de mariage. Ce lien fait naître entre les conjoints non seulement le sentiment d'amour et d'affection, mais aussi, et surtout une certaine connivence qui font de chacun des époux le dépositaire des secrets de l'un et l'autre. Pour assurer l'harmonie conjugale et la pérennité du ménage, le législateur pénal a jugé idoine d'établir l'immunité dans le couple afin de les exempter des poursuites pénales à certains faits. Lire utilement, l'article 52 de l'Ordonnance n° 81- 02 du 29 juin 1981 portant organisation de l'état civil et diverses dispositions relatives à l'état des personnes, « aucun mariage ne peut être célébré si les futurs époux sont de même sexe ». De la même manière, l'article 144 du Code civil dispose que « l'homme avant dix-huit ans révolus, la femme avant quinze ans révolus, ne peuvent contracter mariage ».

⁴⁵ Cette parenté en ligne directe fait naître une vocation successorale privilégiée. Il s'agit de l'ensemble des progénitures d'une personne, c'est-à-dire des enfants issus des père et mère. Les faits commis entre les ascendants et descendants font l'objet du pardon aussi bien vis-à-vis de ceux dont les liens de parenté sont le fruit d'un mariage que de ceux issus d'une procédure d'adoption.

⁴⁶ L'immunité familiale s'étend aux membres de famille dont la parenté est tissée sur le sang, en dehors du mariage. Mais, pour qu'un membre de famille bénéficie de ce pardon, certaines conditions doivent être réunies. Elles sont relatives au degré de la parenté, à la reconnaissance et à la communauté de vie. Pour que l'immunité familiale soit retenue au profit des ascendants et descendants naturels, il faut d'abord tenir compte du degré qu'occupe l'individu concerné dans la lignée. La loi limite la longueur de la lignée au 2ème degré. Il s'agit concrètement du côté des ascendants, des parents et des grands-parents, et du côté des descendants, des enfants et petits fils de l'auteur ou de la victime des faits. Ensuite, il faut que le membre de famille concerné ait fait l'objet d'une reconnaissance légale. Cette

observons une tendance au même alignement dans plusieurs incriminations⁴⁷. Pour justifier cette vision restrictive du législateur, plusieurs arguments ont été évoqués. D'abord, les concubins ne jouissent d'aucun régime patrimonial, toute chose qui rend leur « union » très instable. Ensuite, Les immunités familiales entre les conjoints traduisent une protection du couple par l'exclusion des règles pénales et surtout, une communauté. Enfin, Cette forme de pardon participe au resserrement des liens familiaux et à la promotion de la cohésion au sein des familles. Bien que pertinente, nous pensons que cette vision est désormais inadaptée et obsolète pour plusieurs raisons. Premièrement, dans un contexte où l'on parle de plus en plus d'égalité entre les enfants⁴⁸, l'immunité familiale continue à entretenir une inégalité entre les enfants légitimes et ceux naturels. Deuxièmement, l'immunité familiale ne prend pas en compte le fait que la famille conception africaine va au-delà du lien conjugal et de la filiation directe. Ce qui d'ailleurs serait source de déséquilibre affectif. Considérant donc les différentes atténuations, il s'agira d'envisager la consistance de l'extension des bénéficiaires à l'immunité morale (A) et le fondement de cette extension (B).

A- La consistance de l'extension des bénéficiaires à l'immunité morale

Les immunités familiales, symbole de la prise en compte par le droit pénal de la solidarité familiale, se sont transformées au cours du temps, afin de concilier l'évolution et la protection de la famille. Observant donc l'évolution de la famille et les nécessités de respecter chaque membre en vue d'une meilleure cohésion, les bénéficiaires de l'immunité morale devraient se retrouver aussi dans les situations de pré-mariage (1) et dans les collatéraux et alliés (2).

1- L'extension aux situations de pré-mariage

Encore appeler unions libres de nouvelles formes de vie conjugale ont vu le jour, tel le pacte civil de solidarité⁴⁹ le concubinage et les fiançailles⁵⁰. D'ailleurs pour un auteur parlant de l'immunité familiale, Aujourd'hui, la question se pose de l'extension de l'immunité aux formes de

condition exclut par conséquent l'immunité familiale entre personnes ne justifiant d'aucun lien juridique entre elles. On ne peut parler d'immunité familiale entre un parent et son enfant non reconnu. Toutefois, il faut la cohabitation entre le parent et l'enfant lorsqu'il n'y a pas eu cette reconnaissance. Autrement dit, l'auteur de l'acte immunisé et la victime doivent « vivre ensemble »

⁴⁷ La conspiration art 95al 2 ; la violation de correspondance art 300-1 ; le recel art 100 ; le refus d'innocenter art172.

⁴⁸ Protocole de Maputo du 11 juillet 2003.

⁴⁹ En France. Art 515-1 Loi n°99-944 du 15 novembre 1990. Consulté à www.legifrance.gouv.fr

⁵⁰ Au Cameroun. Avant-projet du code des personnes et de la famille de 2011.

vie conjugale autres que le mariage. Certains auteurs ont souligné que « cette condition du mariage paraît surprenante à notre époque, car elle ne prend pas en compte l'évolution de la structure familiale qui conditionne l'évolution du droit de la famille », estimant que « la famille hors mariage présente également un élément d'ordre de la société et mérite, à ce titre, la protection de la loi, et cela d'autant plus que l'union de concubins ou celle de partenaires d'un pacte civil de solidarité ne sont pas moins étroites que le mariage »⁵¹.

Comme son homologue français, le législateur pénal camerounais gagnerait à élargir les immunités à « la personne qui vit notoirement en situation maritale avec lui »⁵². Ce qui dans notre contexte amène clarifier les situations de fiançailles et de concubinage.

Non pris en compte par le législateur pénal et civil actuel mais plutôt envisagé par le législateur civil avant-gardiste de 2011⁵³, les fiançailles qui doivent donner lieu à l'immunité sont comme la promesse solennelle et réciproque d'entrer prochainement dans les liens du mariage. Elles sont également une période probatoire du couple qui veut mieux se connaître. Pour leur donner une force juridique, ce législateur a estimé qu'elles auront une durée de deux ans. Les fiancés devront signer un certificat devant le maire en présence des témoins et des chefs des deux familles. Bien que n'étant pas encore arrivé à ce postulat, la logique qui commanderait à ce que le fiancé bénéficie tout de même de l'immunité repose sur le fait que d'une part c'est une source familiale et d'autre part, le fiancé à l'égard du tiers à un certain nombre de droit lorsque ce dernier serait à l'origine de la rupture des fiançailles⁵⁴. Il serait illogique, de poursuivre une femme dont la famille a mangé la dote et elle reçut des présents en guise de promesse de mariage pour recel de malfaiteur son « potentiel mari ». En plus des fiançailles, le concubinage est également une situation qui mérite un intérêt pour le législateur pénal.

Le concubinage au même titre que les fiançailles a été reconnu par le législateur de 2011⁵⁵. A la différence des fiançailles, c'est la situation la plus proche du mariage pour deux raisons : d'une part, les concubins vivent sous le même toit (viens on reste !) sans promesse probante. D'autre part

⁵¹ CERF-HOLLENDER (A.), « L'évolution du champ des immunités en matière pénale », op cit, p.4.

⁵² Réforme amorcée en France depuis le code pénal de 1992.

⁵³ Art 265-270 d l'avant-projet du code des personnes et de la famille au Cameroun 2011.

⁵⁴ Lorsque la rupture est causée par un tiers ; exemple, un accident de la circulation. Le futur partenaire peut-il obtenir indemnisation du préjudice subi, Sur la base des règles du code CIMA (Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance), une réparation est possible lorsque les fiancés vivent en communauté.

⁵⁵ Art 494 1-c.

il n'y a pas de concubinage sans relations sexuelles régulières et aussi, les personnes ont pratiquement les mêmes obligations que les couples mariées à la seule différence qu'elles ne passent ni devant le Maire, ni devant le juge. Et tout comme les fiançailles, le concubin mérite également un bénéfice d'immunité sous la base des arguments développés supra en plus d'une exigence liée au temps minimal passé ensemble (02ans). Il convient aussi d'envisager cette extension aux collatéraux et alliés.

2- L'extension aux collatéraux et alliés

En Afrique, on parle de « famille élargie » pour désigner le lien de famille qui dépasse le cadre de « la famille nucléaire ». Ce lien est fondé sur la parenté⁵⁶ et aussi sur l'alliance⁵⁷. A la lecture des articles qui portent l'immunité morale, constat est fait que le législateur pénal camerounais a éludé ces deux composantes de la famille camerounaise⁵⁸. Il gagnerait aussi dans le même ordre d'idée a emboité le pas de son homologue français qui pourtant a une vision réduite de la famille. Cela revient à consolider la logique qu'il y'a à étendre cette immunité à ces deux composantes de la famille. En effet, le code pénal français de 1992 a remanié le champ des immunités, à l'identique pour les trois délits. Désormais, en bénéficient « les parents en ligne directe et leurs conjoints, les frères et sœurs et leurs conjoints »⁵⁹. Compte tenu des imbrications dans les relations filiales camerounaises, les collatéraux ordinaires (oncle et tante, cousin et cousine)⁶⁰ doivent également en bénéficier. Car l'enfant peut avoir été encadré par sa tante ou son oncle, il serait également illogique de faire peser la sanction pénale dans ce rapport. Les précédents développements ont eu pour objectif de présenter les potentiels bénéficiaires de l'immunité d'ordre morale car, parce que plus réaliste et reflétant le sens de la famille africaine. Que dire des fondements de cette extension ?

B- Les fondements de l'extension des bénéficiaires à l'immunité morale

La famille est la cellule de base naturelle de la société humaine. Le cercle familial est le lieu par excellence de socialisation. De son harmonie et de son épanouissement dépend en partie

⁵⁶ La parenté est le lien de sang qui unit les membres d'une même famille.

⁵⁷ L'alliance est le lien qui unit un conjoint à la parenté de sa conjointe (limite faite aux ascendants et aux collatéraux).

⁵⁸ Contrairement à son homologue civiliste qui leurs reconnaît des droits. Lire utilement. OLMO BELINGA (TH.), droit des successions et libéralités, cours polycopier, Université Yaoundé II, 2021, inédit.

⁵⁹ MAES (F.A), « Le pacs à l'épreuve du droit pénal », JCP G 2000, I, 275.

⁶⁰ Le législateur pénal pourrait s'aligner sur les traces de son homologue civiliste et limiter cela au 6^{ème} degré.

la stabilité de l'ordre social, d'où la nécessité comme nous l'avons dit plus haut d'envisager une protection optimale. Dans le cadre de la présente partie, comme fondements, il est opportun de s'attarder sur la préservation de l'union familiale (1) et sur le pragmatisme de la société camerounaise (2).

1- La préservation de l'union familiale

Dans leur dimension morale, les immunités familiales se concentrent exclusivement sur la mise à l'écart de la répression des atteintes à la prérogative de l'autorité étatique que représente l'action en justice. Les immunités affectives révèlent une considération pour la solidarité familiale et traduisent la volonté de ne pas imposer de la délation au sein du groupe familial. Partant, « les immunités familiales consacrent dans ce domaine la primauté de la règle morale sur la règle de droit : le devoir familial de secours l'emporte sur l'obligation de dénonciation⁶¹ ».

La justification de l'immunité morale, découle de l'affection liant les membres d'une même famille. Ce sentiment, facteur d'unité et de cohésion, se caractérise par l'honneur de la famille et par le lien entre les membres de la famille.

En effet, l'honneur d'une famille est le noyau dur qui permet à celle-ci de se protéger contre toute velléité destructrice venant de l'opinion publique voisine et aussi de la justice. La préservation de l'honneur permettra d'éviter les crises au sein de la famille et toute délation. L'obligation faite à une personne de dénoncer un crime commis par un proche, semble à l'évidence contraire à la morale et à l'honneur. Effectivement par exemple, la dénonciation d'un parent ne saurait se comparer à celle d'un étranger.

Le sentiment, facteur d'unité et de cohésion, se traduit par l'existence d'une solidarité familiale au profit d'un parent délinquant. Celle-ci les incite à transgresser l'obligation, pénalement sanctionnée, qui pèse en chaque citoyen de collaborer à la justice ou l'interdiction, pénalement sanctionnée de l'aider à échapper aux poursuites pénales⁶². Le législateur sensible à ce sentiment, à l'impossibilité morale d'exiger d'une personne qu'elle trahisse ses proches⁶³. Il s'agit des

⁶¹ MOUSSERON(P.), « Les immunités familiales », *RSC*, 1998, p. 28.

⁶² CLEMENT (G.) et CLEMENT (B.), « Les immunités familiales », *in Les immunités pénales. Actualité d'une question ancienne*, op, cit. 51.

⁶³ MAGNOL (J.), « commentaire de l'ordonnance n°45/1391 du 25 juin 1945 concernant le concours des citoyens à la justice et à la sécurité publique », *JCPG*, 1949, P. 531.

immunités en matière d'atteintes à l'autorité publique, qui ne vise pas, la protection de l'un des membres du couple, mais visent au contraire la protection de la famille⁶⁴. De plus, la loi pénale ne saurait bafouer les sentiments de solidarité qu'engendre la famille « sans mettre en péril l'ordre public qu'elle est censée protéger⁶⁵ ». Elle vise alors l'équilibre entre la sphère publique et la sphère privée et démontre à suffire que « le droit pénal permet sa propre éviction en considération d'une conscience individuelle digne d'être prise en compte ⁶⁶». Comme la règle de droit, l'immunité morale doit être le reflet de la société dans laquelle elle s'applique.

2- Le pragmatisme de la société camerounaise

Selon le vieil adage « *ubi sociétatis ubi jus* », le droit est l'émanation de la société. Par conséquent, celui-ci devrait être le reflet des aspirations actuelles de la société dans laquelle il a vocation à s'appliquer. L'analyse suivante visera à justifier le fait selon lequel les unions libres qui sont de plus en plus présentes dans la société camerounaise mériteraient un bénéfice de l'immunité morale. Il s'agira pour l'essentiel de présenter certains arguments militant en faveur de leurs recrudescences.

Les unions libres⁶⁷ qui du point de vue du statut juridique sont le célibat qui désigne la situation d'une personne qui n'est pas mariée prolifèrent de manière croissante à cause du manque de moyens financiers⁶⁸ pour organiser un mariage. Dans la plupart des cas, le mariage est célébré d'abord à l'état civil et selon les rites et les coutumes par la suite. Or, la célébration d'un mariage n'est pas toujours évidente dans la mesure où il y a des contraintes qui exigent des dépenses

⁶⁴ MOUSSERON(P.), « Les immunités familiales », op.cit., P.29.

⁶⁵ LEPAGE (A.), « droit pénal et conscience », Janvier 1999, P4.

⁶⁶ MOUSSERON(P.), « Les immunités familiales », RSC, 1998, p. 29.

⁶⁷ En France, 58 % des personnes vivent en couple Une personne sur cinq de 25 à 34 ans vivant en couple est pacsée Le Pacs est plus répandu chez les diplômés et les cadres. Au Cameroun, selon les récents chiffres du BUCREP, la proportion des célibataires (49%) est supérieure à celle des mariés (39,98%). De même, l'union libre est plus développée en milieu urbain (5,41) qu'en milieu rural (3,17%), et Les régions du Septentrion détiennent, en leur sein, les plus faibles proportions de célibataires et de personnes vivant en union libre. Par ailleurs, la proportion des femmes célibataires est en croissante augmentation depuis 1976.

⁶⁸ Le chômage comme cause de la prolifération du célibat. Lorsqu'une personne est en chômage, cela suppose qu'elle n'a pas de moyens financiers. En général, la principale ressource d'un homme provient de l'activité qu'il exerce, même s'il est admis que l'on peut avoir des revenus sans mener une activité. Dans ce contexte, il est évident que le chômeur, parce que n'ayant aucun revenu, ne peut objectivement nourrir la prétention de vouloir se marier. Le mariage crée des engagements multiformes qui impliquent la réunion de moyens financiers.

importantes, surtout en ce qui concerne le mariage coutumier⁶⁹, dans le cadre des opérations de dot⁷⁰. Par ailleurs, à l'état civil, la plupart des camerounais aimeraient faire du jour de leur mariage le plus beau jour de leur vie. Et pour réaliser un tel rêve, il faut organiser de grandes cérémonies ce jour-là. Une telle idée conduit les personnes intéressées par le mariage à reporter plusieurs fois la date de la célébration de leur union afin de collecter les fonds adéquats à cet effet. Le ministère de la promotion de la femme et de la famille partage ce point de vue. En effet, à plusieurs reprises, l'on a vu le chef de ce département ministériel plaider pour la légalisation des unions concubines à travers l'organisation de mariages collectifs. La préservation du lien affectif caractérisée par la solidarité familiale et les contingences actuelles de la société camerounaise, imposent à ce que l'immunité d'ordre morale soit repensée par notre législateur pénal. Comme nous l'avons suggéré, cette réécriture doit tenir compte du concept élargi de la famille en intégrant désormais le fait que celle-ci ne prend pas seulement son essence à partir du mariage. Par conséquent, cette prise en compte aura pour incidence de faire bénéficier l'immunité morale aux unions libres (fiançailles et concubinage) mais aussi, à d'autres membres de la famille fondée sur le sang (collatéraux privilégiés et ordinaires) et aussi sur l'alliance (beaux-frères, belles-sœurs). Que dire sur l'immunité patrimoniale ?

II- La rationalisation du jeu de l'immunité d'ordre patrimoniale

Tout comme l'immunité morale, il convient de dire que celle patrimoniale tire aussi ses sources de l'article 323 du code pénal camerounais. Mais, contrairement à l'extension envisagée dans l'immunité morale, nous sommes d'accord avec la restriction faite par le législateur dans ce cadre et ceci pour plusieurs raisons. Premièrement, comme le dit le civiliste, « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre(...)»⁷¹. Autrement dit, il est logique que le père réponde pour son fils et le fils pour son père (filiation directe) et l'époux pour son épouse et vice

⁶⁹ OMBIONO (S), ANOUKAHA (F), ELOMO (L), Tendances jurisprudentielles et doctrinales du droit des personnes et de la famille de l'ex-Cameroun oriental, Polycopié, Yaoundé, 1981, inédit ; HAUSER (J), « Les communautés taisesibles », recueil Dalloz 1997, Chroniques, p. 255.

⁷⁰ Il s'agit d'une cérémonie dans laquelle l'homme offre des présents à la famille de la promise en vue de sceller leur union. Car, le mariage en Afrique en général et au Cameroun en particulier est l'union de deux famille et non de deux personnes. Lire NGANDO (A.), introduction historique et anthropologique au droit camerounais, cours polycopié, Université de Yaoundé II, 2021, inédit.

⁷¹ Art 1384 du code civil de 1804.

versa (lien conjugal). Si dont les deux sont tenus par une solidarité de responsabilité, le législateur pénal est cohérent quand il ne punit pas l'infraction faite sur leurs biens par eux. Deuxièmement, la décence voudrait que l'on évite des scandales au sein des familles, plus à même d'engendrer la haine, l'inimitié, la division qu'à satisfaire la réaction sociale. Troisièmement, la limitation à la famille nucléaire s'explique parce qu'actuellement c'est la seule union qui produit des effets patrimoniaux à l'égard des parties. L'immunité patrimoniale au Cameroun porte sur les infractions portant atteinte aux biens d'autrui pour l'essentiel par soustraction. Il s'agit entre autre du vol⁷², l'abus de confiance⁷³ de l'escroquerie⁷⁴ dans leurs dimensions simples et spéciales⁷⁵. Ajouté à cela, nous avons les filouteries⁷⁶ et plus encore les lieux loués⁷⁷. Considéré comme une sorte de numéris clausus, les immunités à l'égard du patrimoine ne jouent pas sur les dimensions aggravées⁷⁸ de ces infractions supra. En tenant en compte l'assiette fermée de l'immunité patrimoniale, il est clair de remarquer que le législateur actuel n'a pas envisagé ce que nous qualifions de dimension essentielle⁷⁹ de l'individu dans l'optique de le protéger contre sa famille dans ce cadre. Le législateur français a par contre à travers, la loi de circonstance du 23 décembre 1942 fait apparaître pour la première fois l'idée de protection de la personne contre sa famille, dans le désir d'éviter une impunité choquante liée au jeu de l'immunité familiale. Cette loi, qui n'a jamais été abrogée, écarte l'immunité lorsque la soustraction a été commise pendant que le conjoint (seule l'immunité entre époux est visée) était retenu loin de son pays par circonstance de guerre. Il s'agissait de protéger celui qui était appelé sous les drapeaux, le prisonnier de guerre ou le déporté⁸⁰. Ensuite, la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006, renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs a expressément exclu du champ de l'immunité le vol portant « sur des objets ou documents indispensables à la vie quotidienne de la victime, tels que

⁷² Article 318 (a) du CP. « Le vol est le fait de porter atteinte à la fortune d'autrui en soustrayant la chose d'autrui ».

⁷³ Art 318 (b) du CP. T.P.I de Nkongsamba, jugement n° 416/Cor du 21 mai 2013, affaire MP et NJOUME née MAGOUFFO Véronique c/ KAMGA Mireille, NJOUME Michel, inédit ; T.P.I. de Bafoussam, jugement n° 92/Cor du 18 Février 1996, affaire SIMEU Noé c/ SIMEU SIMO Luc, inédit.

⁷⁴ Art 318 (c) du CP.

⁷⁵ Art 319 du CP.

⁷⁶ Art 322 ; 322-1 du CP.

⁷⁷ Art 322-2 du CP.

⁷⁸ Art 320 ; 321 du CP.

⁷⁹ Nous appelons la dimension essentielle de l'individu une situation ou un état dans lequel aucun préjudice ne doit absolument lui être fait au risque de porter atteinte à son essence, à sa dignité, à son honneur et à sa vie.

⁸⁰ CERF-HOLLENDER (A.), « l'évolution du champ des immunités en matière pénale », op cit, p.4.

des documents d'identité, relatifs au titre de séjour ou de résidence d'un étranger, ou des moyens de paiement »⁸¹.

Prenant en compte le fait qu'il pèse plusieurs possibilités susceptibles de porter atteinte à la dimension essentielle de l'individu dans le cadre fermé de l'immunité patrimoniale, il serait donc opportun que le législateur en fasse une rationalisation de son étendu. Il s'agira d'étudier l'articulation de la rationalisation (A) et la justification de la rationalisation (B).

A- L'articulation de la rationalisation de l'immunité patrimoniale

Considéré dès lors comme une sorte de victime spéciale parce que sa dimension essentielle ayant été atteinte par un familier, il est désormais opportun que le législateur dans le cadre de l'immunité patrimoniale ait une sorte d'attitude poncepilatiste, en laissant un choix à cette victime (1) qui emportera incidences (2).

1- Le choix de la victime comme vecteur de la rationalisation

Le législateur, dans l'optique de rechercher un certain équilibre dans les relations familiales, gagnerait à laisser la victime « essentielle », de choisir soit d'opérer un pardon chose normale étant entendu que le but de l'immunité patrimoniale c'est l'exclusion de la répression de la confiance dans le cadre familial⁸². Soit alors de réagir de la manière la plus humaine étant entendu que l'atteinte aux biens impose une riposte à « l'instinct de survie ». Dans le dernier choix, la victime pourra alors agir comme si elle était en face d'un étranger. Ce qui aura pour conséquence de mettre en mouvement l'action publique étant retenue que celle civile en l'état actuelle subsiste. Cette dernière en tant que victime directe⁸³ ne pourra mettre en mouvement l'action publique que par voie d'action⁸⁴ à travers une plainte avec constitution de partie civile. Le Code de procédure pénale précise que toute personne qui se prétend lésée par un crime ou par un délit peut en portant plainte, se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent⁸⁵. La plainte avec constitution de

⁸¹ Ibid.

⁸² EKANGUE YAKA (F. G.), La confiance en droit pénal camerounais, Thèse de Doctorat/ Ph.D, spécialité Droit des affaires, Université de Dschang, mai 2018, pp. 123-133.

⁸³ PRADEL (J.), Procédure Pénale, Paris, Cujas, 15e éd., 2010, p.230. ; FILIZOLLA (G.) et LOPEZ (G.), Victimes et Victimologie, Paris, PUF, 1ère éd. p.3.

⁸⁴ La victime de l'infraction peut mettre en mouvement l'action publique. Une telle option est offerte à la victime afin de lui permettre de prendre l'initiative du procès pénal ou de contourner l'inertie du ministère public.

⁸⁵ Art.157 al.1er du CPP.

partie civile met en mouvement l'action publique. Elle peut également le faire à travers la citation directe qui est, aux termes de l'Art.40 al.1er du Code de procédure pénale « une sommation à comparaître devant une juridiction ». Elle entraîne de la part de la personne poursuivie, l'obligation de comparaître devant la juridiction de jugement compétente. Elle ne peut être utilisée que lorsque l'instruction préparatoire n'est pas obligatoire. Ce qui signifie qu'elle est réservée à la poursuite des délits et des contraventions. N'étant pas le « parent pauvre ⁸⁶ » ici, la victime pourra garder la maîtrise du procès et décider soit d'aller jusqu'au bout ou alors à tout moment avant de le jugement au fond de l'éteindre. Allant plus-loin celle –ci pourra agir post-sentencia en pardonnant le délinquant ce qui aura alors une incidence sur l'application de la peine⁸⁷. Que dire des incidences du choix ?

2- Les incidences du choix de la victime comme finalité de la rationalisation

Les incidences du choix de la victime « essentielle » peuvent être stables ou variable.

Si la victime opte pour le pardon, l'incidence sera stable. Stable parce qu'à travers ce pardon, la victime fera prévaloir le lien affectif et la solidarité familiale sur sa dimension essentielle. Par conséquent, l'immunité familiale d'ordre patrimoniale va prévaloir. Toutefois, il ne s'agira plus d'une prévalence comme c'est le cas actuellement mais plutôt d'une prévalence basée sur la volonté de la victime et dont rationalisée. Si elle s'inscrit plutôt dans le choix de l'action publique, l'incidence sera variable et cette dernière pourra être négative ou positive. Lorsqu'elle empruntera la voie négative, le familial verra sa responsabilité pénale engagée. Celle-ci conduira en premier lieu au prononcé de la peine encourue par le juge et en second lieu à l'indemnisation de la victime⁸⁸. La voie positive par contre nous ramènera à la première situation mais avec ici une sorte

⁸⁶ ZAMBO ZAMBO (D.J), « Le nouveau code de procédure pénale et la victime de l'infraction. A propos de L'enrichissement du « parent pauvre » du procès pénal camerounais », RIDC 1-2011, pp. 2-3.

⁸⁷ Le législateur pourra envisager une position similaire à celle de l'adultère. Voir art 361 (5) du CP.

⁸⁸ Pour ouvrir la voie à l'indemnisation des victimes personnes physique et morale d'une infraction pénale. Ainsi, pour obtenir une réparation consécutive à la réalisation d'un acte répréhensible, les victimes doivent avoir subi un double préjudice et notamment un préjudice certain mais aussi un préjudice né d'une infraction punissable. Par préjudice certain il faut comprendre la privation ou la lésion d'un bien, que ce bien soit susceptible d'être apprécié et payé en argent, parce qu'il fait partie de notre patrimoine, ou qu'il soit inappréciable par sa nature même, comme la vie, la santé ou la liberté, l'honneur, l'état et la condition des personnes. Ou encore, des dégâts, pertes ou blessures susceptibles de léser un individu, tant sur le plan corporel que matériel ou moral. Pour la jurisprudence, est réparable le préjudice qui apparaît au juge du fait comme la prolongation certaine et directe d'un état de chose actuel et comme étant susceptible d'estimation immédiate. Lire utilement, GARRAUD (R.), Précis de droit criminel, Sirey, 10^e éd., 1909, n°30, p.533 ; LEVY (J.) - AMSALLEN, L'action civile « à la française » et la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Exercice d'un « droit à la vengeance privée » ou compensation morale de la souffrance éprouvée

d'arrêt des poursuites dans le but de promouvoir l'union familiale et la cohésion sociale. La rationalisation de l'objet de l'immunité patrimoniale s'impose désormais avec force au législateur car, celle-ci permettrait non pas de diminuer la liste exhaustive des infractions couvertes par cette immunité mais plutôt face à une dimension essentielle de permettre à la victime de choisir la valeur qui primera, soit la solidarité familiale soit alors sa propre « vie ». L'ayant dit, il devient donc judicieux de porter cette rationalisation par une justification auprès du législateur.

B- La justification de la rationalisation de l'immunité patrimoniale

Cantonnée à certains types d'infractions, l'immunité familiale patrimoniale devrait en outre être limitée par les objets sur lesquels portent ces dernières. Actuellement la liste des choses concernées par l'appropriation frauduleuse qui ne peut être poursuivie quand elle se commet dans un contexte familial particulier est illimitée. Par conséquent, « tout objet susceptible d'être soustrait était concerné »⁸⁹. L'exclusion du domaine de l'immunité familiale patrimoniale des objets indispensables à la vie quotidienne a pour conséquence de réduire drastiquement le domaine recouvert par le comportement susceptible d'être immunisé dans l'optique de protéger la victime personne capable contre sa famille (1) et la victime personne incapable contre sa famille (2).

1- La protection de la personne capable contre sa famille

Le droit de manière générale à vocation à régir la vie en société en offrant aux citoyens une sécurité juridique et judiciaire contre les atteintes faites sur leur personne ou à leurs biens. La personne objet de notre analyse est la personne physique. En effet, celle-ci acquiert la personnalité juridique soit par la naissance soit par la conception⁹⁰. Cette personnalité juridique lui confère un certain nombre de droit. Lorsque celle-ci les exerce et en jouit sans l'exigence d'un intermédiaire on dit qu'elle est capable. Les développements suivant seront beaucoup plus illustratif pour étayer la protection de la personne capable. En effet, le législateur français⁹¹ a envisagé l'exclusion des

?, in, La place de la victime dans le procès pénal, Sous la direction d'Y. STRICKLER, éd. Bruylant, 2009, p.154 ; Crim., 21 octobre 2003, B.C., n°196. L'action civile, exercée devant le juge pénal, suppose l'existence d'une infraction de sorte qu'il faut un lien de causalité entre l'infraction et le préjudice. La nécessité d'un préjudice né d'une infraction punissable est comme la branche d'un arbre suppose un tronc. En plus d'une infraction née, celle-ci doit être punissable. Lire à ce propos, PRADEL (J.), Procédure Pénale, 15^e éd, n°282, p286.

⁸⁹ JEANDIDIER (W.), « Vol », *J.-Cl. Pénal Code*, Art. 311-1 à 311-16, Fasc. 20, 2014, no 151.

⁹⁰ MALONGUE ATANGANA (TH.), droit des personnes et de la nationalité, cours photocopié, Université de Yaoundé II, 2020-2021. Inédit.

⁹¹ AZAVANT (M.), « Regard civiliste sur la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple », *Dr. famille* 2006, étude 40 ; CORPART (I.), « Haro sur les violences conjugales », *RLDC*

biens nécessaires à la vie, à la vulnérabilité et à la vie courante de l'individu car, selon lui le milieu familial est très propice aux influences et aux pressions notamment nécessaires à l'escroquerie, au chantage et à l'extorsion. La liste des objets énumérés est par nature inachevée. Nous pouvons lire dans cette logique les « documents d'identité, relatifs au titre de séjour ou de résidence d'un étranger », ou aux « moyens de paiement » l'exemple. Intrinsèquement incomplète, cette liste a donc vocation à être étendue et adaptée. Elle peut concerner tout objet dès lors qu'il est considéré comme indispensable pour la victime. Selon les travaux parlementaires, cette disposition avait pour finalité de répondre aux situations dans lesquelles un conjoint violent privait son épouse des moyens indispensables à la vie quotidienne, pour l'empêcher de le quitter. Que peut faire en effet une femme battue sans documents d'identité ou moyens de subsistance ? Que peut faire une personne vulnérable due à son âge, à une maladie, une infirmité, une déficience physique ou psychique ou encore un état de grossesse⁹². Égalité des sexes oblige, l'immunité est écartée aussi lorsque l'épouse escroque son mari par utilisation de sa carte bancaire peu de temps avant de quitter le domicile conjugal⁹³. De même, l'exclusion de l'immunité peut concerner les infractions entre ascendant et descendant⁹⁴. Que dire de la protection de la personne incapable contre sa famille.

2- La protection de la personne incapable contre sa famille

Il peut arriver que pour plusieurs situations, un individu ne puisse pas exercer lui-même ses droits. On parle d'incapacité. Il existe deux sortes d'incapacités. D'une part l'incapacité d'exercice et d'autre part l'incapacité de jouissance. Toutefois, pour résoudre cette situation, le législateur camerounais a mis sur pied un remède juridique que l'on qualifie de représentation. Considéré comme un remède parfait, la représentation permet de mettre un incapable sous l'encadrement d'une autre personne capable désigné par la loi ou le juge (la tutelle et l'administration légale)⁹⁵.

2007/35, n° 2403 ; LEROYER (A.-M.), « Regard civiliste sur la loi relative aux violences au sein du couple », RTD civ. 2006, p. 402 ; LOBE-LOBAS (M.), « La prévention et la répression des violences commises au sein du couple ou contre les mineurs », LPA 13 juill. 2006, p. 5 ; MURAT (P.), « Proposition de loi sur les violences intrafamiliales : beaucoup de symboles pour quelle efficacité ? », Dr. famille 2006, repère 1 ; REBOURG (M.), « Prévention et répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs », JCP G 2006, act. 173. Voir aussi, la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006, renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.

⁹² V. pour le vol, Code. Pénal français. Art. 311-5.

⁹³ Cass. Crim. 23 mars 2016, n° 15-80214.

⁹⁴ Cass. Crim. 27 oct. 2010, n° 10-85878 : petit-fils complice du vol commis au préjudice de sa grand-mère.

⁹⁵ MALONGUE ATANGANA (TH.), droit des personnes et de la nationalité, cours photocopié, Université de Yaoundé II, 2020-2021. Inédit.

Or celui-ci en étant le gérant des biens de l'incapable pourrait en l'état actuel de l'immunité patrimoniale au Cameroun porter atteinte au patrimoine de l'incapable sans être inquiété devant le juge pénal. C'est pourquoi nous pensons que le législateur camerounais devrait rationaliser l'immunité patrimoniale pour protéger l'incapable comme son homologue français. En effet pour le législateur français, la dernière limitation de l'immunité familiale d'ordre patrimoniale est la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement. Cette loi écarte l'immunité « lorsque l'auteur des faits est le tuteur, le curateur, le mandataire spécial désigné dans le cadre d'une sauvegarde de justice, la personne habilitée dans le cadre d'une habilitation familiale ou le mandataire exécutant un mandat de protection future de la victime ». Pourquoi une telle exclusion ?

Il faut rappeler que la protection de la personne et des biens d'un incapable de pourvoir seul à ses intérêts relève en premier lieu de la solidarité familiale. Ce qui explique notamment que le juge des tutelles doit en principe désigner comme tuteur ou curateur le conjoint, et à défaut, un parent ayant des liens étroits et stables avec la personne à protéger⁹⁶. Par conséquent, si le protecteur manque à ses devoirs, il peut être dessaisi de ses fonctions⁹⁷, et sa responsabilité civile peut être engagée⁹⁸. Or, le conjoint, le fils ou la fille désigné tuteur, curateur ou mandataire spécial bénéficie de l'immunité familiale, et peut en conséquence, sans aucun risque pénal, s'approprier frauduleusement les biens de la personne protégée.

Conclusion

Le droit pénal en tant élément fondamental sur lequel l'Etat fournit aux citoyens une vie de calme et de quiétude⁹⁹, doit comme toute chose dans le monde faire l'objet d'une mutation pour arrimer ses considérations avec les réalités sociales. La présente étude a eu pour objectif de questionner l'actualité des immunités familiales. Ce questionnement nous a permis de constater que celles-ci ne sont pas en adéquation avec les réalités sociales actuelle d'où l'idée de partir à la quête de son devenir. Cette quête nous a permis de constater qu'il est désormais opportun pour législateur pénal camerounais d'emboîter le pas de ses homologues civiliste et français, dans le

⁹⁶ C. civ., art. 449.

⁹⁷ C. civ., art. 417.

⁹⁸ C. civ., art. 417 et C. civ., art. 421.

⁹⁹ NKENGUE NKENGUE (L.B), Le droit pénal camerounais : Sanctionneur ou réadaptateur ?, Mémoire de Master, Université de Yaoundé II, 2014-2015, P.2.

cadre de l'immunité morale et celui de l'immunité patrimoniale. Dans le cadre de l'immunité morale, le législateur gagnerait à élargir l'assiette des bénéficiaires de cette immunité aux situations de pré-mariage et aux collatérales et alliées pour consolider l'union et la cohésion familiales. Dans le cadre de l'immunité patrimoniale, il gagnerait plutôt à rationaliser son objet dans l'optique de protéger la victime contre sa famille face à une situation « essentielle ». Il pourra donc en plus-value de procéder à la réécriture des dispositions sur les immunités familiales de la manière suivante ; Immunité patrimoniale ; article 323 « (...) les dispositions du présent code ne s'appliquent pas aux (...) bénéficiaires si leurs actes n'ont pas porté atteinte à la dimension essentielle de la victime ». Immunité morale art 95 al2 ; 100al2 ; 172 « (...) les dispositions du précédent alinéa ne peuvent s'appliquer aux conjoints, aux descendants et ascendants de manière absolue, aux collatéraux privilégiés et ordinaires jusqu'au 6^{ème} degré ; aux concubins et aux fiancés justifiant d'au moins 02 ans de vie commune ».

L'Etat régional : contribution à l'étude sur les formes de l'Etat en droit constitutionnel

Regional State : contribution on study of forms of the State in constitutional law

COUESSU' Jean-Marc II

PhD en droit public

Chargé de cours à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)

jmcouessu@yahoo.fr

Résumé : Quels sont les caractéristiques de l'Etat régional en droit constitutionnel ? Répondre à cette question permet non seulement de fixer ces traits caractéristiques mais également de savoir si l'Etat régional est une forme nouvelle d'Etat entièrement à part en droit constitutionnel. La doctrine semble divisée sur cette problématique. Mais au regard des expériences européennes et africaine, notamment celle de la République Démocratique du Congo sur le fondement de la constitution du 18 février 2006, et en s'appuyant sur le positivisme juridique principalement, on soutient que l'Etat régional est caractérisé par deux traits majeurs que sont la constitutionnalisation d'une autonomie élevée pour les régions et le maintien d'un contrôle nécessaire de l'Etat sur ces régions. Par ces traits, l'Etat régional apparaît comme *une sous-catégorie* de l'Etat unitaire en droit constitutionnel. Dès lors, s'il est un Etat unitaire à part entière, il est également un Etat unitaire spécialement à part.

Mots clés : Etat régional, formes de l'Etat, droit constitutionnel

Abstract : What are the characteristics of regional State in constitutional law ? Answer to this question will allow us to identify the main characteristics of regional State but also to know if regional State is a new form of State in constitutional law. This question divide the theory. But by european and african experiences, notably with the Demotratric Republic Of Congo through his constitution of 18 february 2006, and based on positivism, we defend that regional State is characterise by two facts wich are constitutionalization of high autonomy to regions and the maintain of a necessary control of State on those regions. With this characteristics, regional State appear as a sub-category of unitary State in constitutional law. Thus, if he is known to be entire unitary State, he is also a special unitary State.

Keys words : regional State, forms of State, contemporan constitutional law

Introduction

La pluralité des formes de l'Etat fait écho à la diversité des sociétés. En dépit de l'ancienneté de l'objet d'étude ainsi que la densité des contributions y relatives¹, on ne peut soutenir, de manière absolue, que les travaux sur les formes de l'Etat en droit constitutionnel sont épuisés. La raison étant que les formes de l'Etat sont un objet d'étude en mouvement marqué par un double trait dans la théorie constitutionnelle. Le premier est la recherche « par des moyens humains – et spécialement par l'exercice de la volonté – de l'ordre politique idéal »². C'est-à-dire, des formes d'organisation politique et juridique des sociétés alliant, si possible à la perfection, l'autorité d'un Etat central efficace et la garantie des libertés individuelles ou collectives nécessaires. Le deuxième est la tentative de classification de ces formes d'organisation politique dans des catégories juridiques à partir de leurs traits distinctifs dûment établis pour les soumettre au régime juridique correspondant. Il en ressort que les « formes d'organisation de l'État »³ sont essentiellement des moyens pour la réalisation de son « l'idée d'œuvre »⁴. En cas de nécessité, ces formes politiques et juridiques peuvent connaître des évolutions ou des mutations⁵.

Mais, « il importe d'abord d'éviter une confusion courante entre la forme d'organisation de l'État et la forme de son gouvernement. La forme de gouvernement est déterminée par le nombre des titulaires du pouvoir et la manière dont ils sont désignés. La forme d'organisation de l'État est la forme de l'ordre juridique de l'État, l'espace de validité territoriale de ses normes et la manière dont elles sont posées »⁶. En d'autres termes, il s'agit du « mode »⁷ de « séparation verticale des

¹ L'essentiel des ouvrages généraux de droit constitutionnel, auxquels on peut associer de nombreuses contributions scientifiques spécifiques, abordent cette problématique. Voir notamment Havard (L.), « L'Etat associé : recherches sur une nouvelle forme de l'Etat dans le Pacifique Sud », Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2016, 631 p.

² (D.) Baranger, *Le droit constitutionnel*, Paris, P.U.F, « Que-Sais-Je ? », 2^e édition, 2005, p. 5.

³ (F.) Hamon, (M.) Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 35^e édition, 2014, p. 79. L'Etat du Cameroun a connu plusieurs formes politiques dans son histoire constitutionnelle. (M.) Kamto, *Traité de droit constitutionnel et institutions politiques du Cameroun*, Yaoundé, Presses Universitaires du Cameroun, 2021, p. 61 et ss.

⁴ (M.) Hauriou, « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social » *Cahiers de la nouvelle journée*, n° 4, *La cité moderne et les transformations du droit*, Paris, Blond & Gay, 1925, pp. 89-128.

⁵ Les crises politiques dans les Etats européens comme l'Espagne, la France, l'Italie ou dans certains Etats africains comme la République Démocratique du Congo (RDC), le Sénégal ou le Cameroun (On fait référence à la crise socio-politique actuelle dans les régions du Nord-ouest et du Sud-ouest du Cameroun ou à celle ancienne de la région de La Casamance au Sénégal), ainsi que les changements qui ont suivi sont des faits illustratifs et justificatifs pour le présent objet d'étude.

⁶ (F.) Hamon, (M.) Troper, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 79

⁷ (G.) Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 9^e édition, 2011, p. 471 ; Jean Salmon (*Dir.*), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 516.

pouvoirs »⁸ avec une emphase sur la nature des « relations entre les différents échelons territoriaux, entre le pouvoir central et les collectivités infra-étatiques, entre le Centre et la Périphérie »⁹. Au final en droit constitutionnel, ce dernier « entendu comme une science juridique qui étudie les règles d'aménagement du pouvoir politique de l'Etat »¹⁰, la forme de l'Etat désigne la catégorie juridique de rattachement de l'Etat à partir des traits caractéristiques de son système juridique et institutionnel¹¹.

Suivant le professeur Jean-Louis Bergel, « les catégories juridiques sont des ensembles de droits, de choses, de personnes, de faits ou d'actes ayant entre eux des traits communs caractéristiques et obéissant à un régime juridique commun »¹². On relève que, « les catégories juridiques elles-mêmes ne peuvent être que des concepts »¹³ dont la signification peut évoluer¹⁴. Pour désigner une catégorie autonome, on emploie donc un concept distinctif. Sur le fondement d'un critère de classification, on distingue les catégories générales. En outre, « chaque catégorie générale se subdivise en sous-catégories spéciales »¹⁵ à l'image du développement du système juridique suivant la formule du « système dit arborescent »¹⁶. Dans ce cas, la catégorie spéciale

⁸ (P.) Blachère, *Droit Constitutionnel*, Paris, Hachette, 3^e édition, 2015, p. 49. L'auteur distingue « la séparation verticale des pouvoirs de « la séparation horizontale des pouvoirs ». Pour ce second aspect, « la séparation horizontale des pouvoirs correspond à la spécialisation des fonctions « exécutive, législative ou judiciaire » exercées par les organes de l'État. La liberté n'est pas garantie si l'un des pouvoirs de l'Etat concentre la plénitude de la souveraineté. (...) ». Chère à Montesquieu, elle conduit à la distinction des régimes politiques.

⁹ (L.) Favoreu, (P.) Gaïa, (R.) Ghevoantian, (J.-L.) Mestre, (O.) Pfersmann, (A. R.), (G.) Scoffonip, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^e édition, 2019, p. 467

¹⁰ (E.H.) Mbodj, *Théorie constitutionnelle*, Cours du Prof. El Hadj Mbodj, Université catholique de l'Afrique de l'Ouest, p. 5, consulté le 20 décembre 2023, in <https://docs.google.com>

¹¹ (P.) Ardant, (B.) Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 23^e édition, 2011, p. 45 ; (P.) Blachère, *Droit constitutionnel*, Paris, Hachette, 3^e édition, 2015, p. 49.

¹² (J.-L.) Bergel, « Différence de nature (égale) différence de régime », in *RTD civ*, 1984, p. 258 ; voir aussi (M.) Cumyn, (F.) Gosselin, « Les catégories juridiques et la qualification : une approche cognitive », dans *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, 62(2), 2016, pp. 329-387. <https://doi.org/10.7202/1040050ar>

¹³ (M.) Waline, « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques ? » in *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 1983, p. 367.

¹⁴ (J.-Y.) Cherot. « L'analyse des concepts en droit : Sur quatre thèses de Hart et quelques questions », in *Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif*, 2013, p. 2276

¹⁵ (J.-L.) Bergel, « Différence de nature (égale) différence de régime », *op. cit.*, p. 258 ; voir aussi (J.-M. II) Couessu', « La nature juridique des fédérations internationales de sport, contribution à l'étude des institutions internationales », thèse de doctorat, 2016, Université de Yaoundé II, p. 28.

¹⁶ (R.) Sève, « Introduction », in *Le système juridique, Archives de philosophie du droit*, Paris, Sirey, 1986, Tome 31, p. 5. Pour l'auteur, « le système dit arborescent » se caractérise « par le fait que les éléments ne sont pas répartis selon une série linéaire (comme les nombres entiers). Dans une structure d'arbre, un élément n'a qu'un seul antécédent mais peut avoir plusieurs successeurs : un homme n'a qu'un seul père mais peut avoir plusieurs enfants. Il s'en suit (à la différence de la série) que la relation d'ordre n'est pas totale au sens précis où un élément appartenant au système n'est pas nécessairement ordonné par la relation considérée à une autre élément quelconque : dans un arbre généalogique ordonnée selon la relation « être le descendant de », les frères puis les cousins ne sont pas directement liés entre eux

possède l'essentiel des traits caractéristiques de la catégorie générale. Elle s'en démarque par un trait particulier qui oblige à considérer non pas l'ouverture d'une catégorie autonome entièrement nouvelle mais plutôt *une sous-catégorie* en raison de cette spécificité singulière. On parlera donc d'une espèce nouvelle d'un genre ancien¹⁷. Partant de ces considérations, on relève que de manière générale la forme de l'Etat est indiquée par sa constitution. En effet, une disposition constitutionnelle répond à cette préoccupation majeure sur la forme du pouvoir et du droit de l'Etat¹⁸. Toutefois, au-delà du texte constitutionnel, l'analyse de la pratique constitutionnelle, sous l'éclairage du juge et de la doctrine, peut renseigner davantage sur la forme du pouvoir de ce dernier et permettre de le classer dans la catégorie juridique pertinente. A l'analyse de la doctrine, il en ressort que cette classification des formes de l'Etat est tributaire du degré d'unité politique au sein de l'Etat.

Cela dit, sur « près de 200 Etats [qui] existent actuellement dans le monde »¹⁹, « un rapide survol des constitutions fait apparaître deux formes privilégiées de réalisation de l'unité politique. Dans le premier cas, l'accent est mis sur l'« indivisibilité » de l'Etat (c'est-à-dire de la communauté politique). Cette indivisibilité est réalisée par une concentration aussi grande que possible du pouvoir politique. Le terme couramment employé est alors celui d'Etat « unitaire ». Dans le second cas, c'est une logique différente qui prévaut : il ne s'agit pas de mettre l'accent sur l'idée que l'Etat constitue un tout insécable, mais de prendre acte de l'existence d'entités politiques qu'il s'agit d'unifier sans les dissoudre. On parle alors de fédération »²⁰.

par la relation en question ; toutefois, ils forment ensemble un « niveau », une « strate » dans la hiérarchie du système ».

¹⁷ (J-M. II) Couessu', « La nature juridique des fédérations internationales de sport, contribution à l'étude des institutions internationales », *op. cit.*, p. 28 et ss. Dès lors, la technique de qualification pertinente consistera à le rattacher d'abord à sa catégorie générale, c'est-à-dire à son genre, et ensuite à sa catégorie spéciale ou son espèce spécifique en raison de ses traits généraux et de son trait particulier distinctif.

¹⁸ A titre d'exemple pour le Cameroun, 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°2008/01 du 14 avril 2008 dispose en son article 1, alinéa 2 que « la République du Cameroun est un Etat unitaire décentralisé ».

¹⁹ (P.) Ardant, (B.) Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 23^e édition, 2011, p. 41.

²⁰ (D.) Baranger, *Le droit constitutionnel*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2^e édition, 2005, p. 51 ; (P.) Ardant, (B.) Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op. cit.* p. 41. L'Etat fédéral est considéré comme faisant partie de la catégorie de « l'Etat composé » qu'il partage avec la confédération d'Etat. On souligne que la confédération d'Etat ne saurait être considérée comme une forme d'Etat en droit constitutionnel *stricto sensu*. En fait la confédération d'Etats est, juridiquement, une organisation internationale. Voir (P.) Ardant, (B.) Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 43-44 ; (P.) Foillard, *Droit constitutionnel*, 23^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 27.

« La formation de l'Etat fédéral peut procéder de deux motivations opposées. Classiquement, cette formation résulte de la volonté d'Etats indépendants de s'associer afin de mettre en commun leurs moyens en préservant une part de leur indépendance. C'est le fédéralisme par association (...)»²¹. La création d'un Etat fédéral peut aussi trouver son origine dans la dissociation d'un Etat unitaire²², découlant de la volonté de donner à ses composantes une certaine *indépendance juridique et politique*, en reconnaissance de leur spécificité »²³. L'Etat fédéral « se présente comme une modalité raffinée d'Etat (...) qui combine, de manière harmonieuse, l'unité et la diversité des ordres politiques et juridiques »²⁴. Son ordre juridique est donc essentiellement pluraliste car « l'Etat fédéral se dote d'une constitution et exerce les trois fonctions de tout Etat, les fonctions législatives, exécutive et juridictionnelle. Quant aux Etats membres, ils possèdent également une constitution et exercent eux aussi les trois fonctions »²⁵. La constitution fédérale organise le jeu politique et l'ordonnancement juridique plural, fixe la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés. Son fonctionnement est gouverné par trois principes majeurs que sont le principe de superposition, le principe d'autonomie et le principe de participation. Par ce dernier principe, les Etats fédérés ont une influence importante sur l'Etat fédéral. En cas de différend, seul l'arbitrage du « juge constitutionnel », accessible à toutes les parties, est requis²⁶. Aussi, « en dehors de situations particulières »²⁷, tels sont les traits caractéristiques de l'Etat fédéral.

Quant à la forme de l'Etat « unitaire », on relève déjà que « c'est la forme étatique la plus répandue »²⁸. L'adjectif « unitaire » tire sa racine du mot « unité »²⁹. Associé au concept Etat, il peut désigner deux réalités, « le caractère de ce qui est un, unique, de ce qui forme un tout »³⁰, mais aussi ce « qui recherche ou manifeste l'unité sur le plan politique »³¹ et juridique. On constate que

²¹ Voir le cas des États-Unis d'Amérique en 1787 et de l'Allemagne en 1871.

²² Voir l'exemple de la Belgique en 1993

²³ (P.) Foillard, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 28.

²⁴ (J.) Gicquel, (J-E.) Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 93.

²⁵ (F.) Hamon, (M.) Troper, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 81.

²⁶ (D.) Baranger, *Le droit constitutionnel*, op. cit., p. 56-60.

²⁷ (J.) Gicquel, (J-E.) Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 32^e édition, 2018, p. 96

²⁸ (P.) Foillard, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 28 ; (P.) Ardant, (B.) Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit. p. 41.

²⁹ Larousse de Poche 2007, Paris, Larousse, 2006, p. 841.

³⁰ Larousse de Poche 2007, op. cit., p. 841 ; (G.) Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 9^e édition, 2011, p. 1043. Le terme unité s'entend ici comme l'« uniformité d'un ensemble ; qualité d'un tout sur lequel règne un régime unique ».

³¹ *Ibid.*

l'Etat unitaire n'est pas forcément l'Etat uniforme et la réalisation de l'unité politique et juridique n'est pas incompatible à la diversité sociale. Suivant le professeur Philippe Blachère, l'Etat unitaire « désigne, en droit constitutionnel, une catégorie d'États sans pour autant constituer un modèle »³² précis dans la mesure où « les États unitaires ne se ressemblent pas toujours dans leurs modes d'organisation, en particulier dans le degré d'autonomie conféré aux entités locales »³³. Mais au-delà des diversités existantes, les points communs caractéristiques de la forme unitaire de l'Etat dans la théorie constitutionnelle sont l'unité de la composante politique et juridique. En effet, au-delà des réalités de la composante sociologique – territoire et population – ici il existe un seul centre d'impulsion du système politique et juridique marqué par l'existence d'une seule constitution qui sert de base fondamentale à l'ensemble de l'ordre juridique et du caractère « un et indivisible » de l'entité politique souveraine exerçant son autorité sur tout le territoire. En somme, considéré comme « l'Etat dans sa forme classique »³⁴, l'Etat unitaire « est organisé autour du principe d'unité et de centralisation »³⁵. C'est donc une forme d'Etat ontologiquement centralisé.

Cependant, cette forme d'organisation politique *jacobine*³⁶ va vite montrer ses limites et « un certain assouplissement du principe d'unité »³⁷, synonyme d'uniformité, sera progressivement admis. Le premier assouplissement au principe d'unité est la déconcentration. Il est perçu comme « une méthode de distribution du pouvoir de décision au sein d'une même personne juridique »³⁸. Dans la déconcentration *strico sensu*, on ne parle pas de *pouvoir local* mais plutôt de *relais local du pouvoir central* dans la mesure où les entités déconcentrées n'ont ni existence ni pouvoirs propres. Selon la célèbre formule consacrée de Odilon Barrot, « c'est toujours le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche »³⁹. Enfin ici, le Pouvoir central exerce un contrôle

³² (P.) Blachère, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 49.

³³ *Ibid.*

³⁴ (D.) Baranger, *Le droit constitutionnel*, op. cit., p. 52 ; (B.) Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 26^e édition, 2009, p. 56.

³⁵ (P.) Foillard, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit. p. 23.

³⁶ (P.) Ardant, (B.) Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit. p. 42.

³⁷ (P.) Foillard, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 23.

³⁸ (D.) Baranger, *Le droit constitutionnel*, op. cit. p. 54. Quoique le centre demeure le cadre d'impulsion du pouvoir politique et juridique, il a cependant des relais locaux lui permettant d'atteindre la périphérie avec, on l'espère, le même caractère de départ. Dans cette perspective, la périphérie et le centre constituent des niveaux différents d'une seule entité. Suivant la célèbre formule de Odilon Barrot, « C'est toujours le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche ». Voir (J.) Gicquel, (J-E.) Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 32^e édition, 2018, p. 83.

³⁹ (J.) Gicquel, (J-E.) Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 84.

hiérarchique sur ses relais locaux. Le deuxième assouplissement au principe d'unité est la décentralisation. Suivant les professeurs Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, « *la décentralisation signifie littéralement auto-organisation. (...) Sous ce rapport, elle se ramène à un transfert d'attributions du pouvoir central au profit d'entités locales, juridiquement distinctes de l'Etat et dotées d'organes élus par les citoyens concernés* »⁴⁰. Partant avec la décentralisation, l'Etat unitaire connaît déjà une forme d'autonomie locale, essentiellement administrative⁴¹, concédée à des entités infra-étatiques. Afin de s'assurer de la légalité de leurs actes et de participer à la réalisation de leurs missions, le Pouvoir central exerce un pouvoir de tutelle, juridiquement limité par rapport au pouvoir hiérarchique, sur ces entités territoriales décentralisées.

Mais la crise de l'Etat unitaire, dans ses variantes centralisée et décentralisée, conduit à la recherche d'autres formes d'organisation politique plus satisfaisantes, prenant notamment en compte les préoccupations spécifiques de certaines entités infra-étatiques dites « minoritaires » absorbées par la volonté d'une majorité écrasante et indifférente. La régionalisation apparaît donc comme un moyen d'atteindre cet objectif particulier. Il permet de mieux préserver la spécificité « d'une ou de plusieurs communauté(s) infra-étatique(s) », à l'intérieur d'un Etat unitaire. Selon le professeur Katia Blairon, « l'Etat régional [qu'on appelle également Etat autonome⁴²] est né avec la Constitution espagnole du 9 décembre 1931 »⁴³. Elle a été suivie par l'Italie⁴⁴ et le Portugal⁴⁵. Le phénomène est aussi connu en Afrique. En effet, sur la base de la constitution du 18 février 2006, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, la République Démocratique du Congo (RDC) est un exemple d'Etat régional en Afrique⁴⁶. Toutefois, on souligne que si le qualificatif « régional » renvoie à la région vue comme une collectivité territoriale infra-étatique dotée d'une personnalité juridique et d'organes propres pour la gestion de ses intérêts, sa

⁴⁰ *Ibid.*, p. 83.

⁴¹ L'article 55, alinéa 2, de la Loi N° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972 au Cameroun, dispose que « Les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ».

⁴² (M.) Kamto, *Traité de droit constitutionnel et institutions politique du Cameroun*, op. cit., p. 65 ; (P.) Ardant, (B.) Mathieu, *Institutions et droit constitutionnel*, op. cit., p. 51 ; (C.) Bidegaray (dir.), *L'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?* Paris, Economica, 1994

⁴³ (K.) Blairon, « La décentralisation : étude comparative au sein de l'UE », *Dans Titre VII 2022/2 (N° 9), Éditions Conseil constitutionnel*, p. 90. La constitution de l'Espagne en vigueur est celle du 27 décembre 1978.

⁴⁴ La constitution en vigueur en Italie est celle du 27 décembre 1947

⁴⁵ La constitution en vigueur au Portugal est celle du 2 avril 1976

⁴⁶ Voir (J-L.) Esambo Kaganshe, *Traité de droit constitutionnel congolais*, Paris, L'Harmattan, 2017, 408 p.

dénomination particulière n'est pas la même dans tous les Etats régionaux. Aussi, la notion de « région » ou son adjectif « régional » est pris ici dans un sens générique qui couvre ces réalités différentes⁴⁷.

Une étude portant sur « l'Etat régional » dans la perspective d'une contribution à l'étude sur les formes de l'Etat en droit constitutionnel peut avoir un double intérêt à la fois théorique et pratique. Sur le plan théorique, elle peut contribuer à enrichir la connaissance autour des formes nouvelles de l'Etat en droit constitutionnel et questionner parallèlement les contours des formes anciennes. Sur le plan pratique, délimitée spatialement autour des Etats européens tels que l'Espagne, l'Italie et le Portugal et africains à l'instar de la RDC aux lendemains de la deuxième guerre mondiale, l'étude peut aider à mieux comprendre les particularités de l'Etat régional et de voir réellement à quelle catégorie juridique il sied.

Mais, si la doctrine partage l'idée de l'existence du phénomène de l'Etat régional, elle est néanmoins divisée sur la question de sa caractérisation permettant de déterminer sa catégorie juridique de rattachement. Les thèses en présence peuvent être réparties en trois tendances. Pour la première tendance, « l'Etat régional » serait un modèle nouveau d'Etat entièrement à part en droit constitutionnel qui « se pose en s'opposant »⁴⁸ aux autres formes établies d'Etat que sont l'Etat unitaire et l'Etat fédéral. De l'Etat unitaire, l'Etat régional se distinguerait particulièrement par le fait qu'ici les régions ont une autonomie élevée qui se manifeste essentiellement par la compétence à adopter des lois locales dans les domaines transférés et organisés directement par la constitution. De l'Etat fédéral, l'Etat régional se distingue par le fait que « l'autonomie bien qu'élevée fait apparaître que les statuts régionaux ne sont pas des constitutions, que le critère de répartition des compétences législatives n'est pas déterminant et que la compétence juridictionnelle n'est pas du ressort des régions »⁴⁹. En outre, les régions n'ont pas la capacité « à influencer sur [les décisions de] l'Etat central »⁵⁰.

⁴⁷ En Espagne, on parle des « communautés autonomes », voir article 143, alinéa 1, constitution de l'Espagne ; en Italie, il s'agit des « régions », voir article 117, paragraphe 1, constitution de l'Italie ; au Portugal ce sont les « régions autonomes », voir article 3, alinéa 3, constitution du Portugal ; enfin en RDC, on évoque « les provinces », voir article 2, constitution de la RDC.

⁴⁸ (L.) Sindjoun, *L'Etat ailleurs, Entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002, p.3

⁴⁹ (J.) Fougereuse, « L'Etat régional, un modèle original d'organisation politique ? », *in op. cit.*, p. 211-213 ; (D.) Baranger, *Le droit constitutionnel, op. cit.* p. 55 ; (M.) Troper, (D.) Chagnollaude (*Dir.*), *Traité international de droit constitutionnel, Tome 2, Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2012, p. 57-64.

⁵⁰ *Ibid.* p. 215.

Pour la deuxième tendance, qui s'inscrit dans le prolongement de la première ci-dessus, « l'Etat régional » serait juste « une forme intermédiaire d'Etat »⁵¹. Ici, « la structure unitaire de l'Etat est maintenue : mais les collectivités régionales qui le composent disposent d'une réelle autonomie normative garantie par la Constitution »⁵². Pour cette tendance donc, l'Etat régional est une forme transitoire vers l'Etat fédéral « comme l'a montré l'évolution de la Belgique à la fin du XXe siècle »⁵³. Dans ces conditions, l'Etat régional ne peut être considéré comme une catégorie juridique stable en droit constitutionnel contemporain.

Enfin, pour la troisième tendance, « l'Etat régional » est une variante de l'Etat unitaire qui se caractérise par une forme « de décentralisation à la dimension politique plus accentuée (...) aux frontières du fédéralisme »⁵⁴ où une large autonomie est donnée aux entités territoriales régionalisées⁵⁵. Dans le même sens, les professeurs Francis Hamon et Michel Troper affirment que « le degré le plus élevé de décentralisation est celui de l'Etat régional, dans lequel les sujets des normes locales, regroupés en régions relativement vastes, doivent leur autonomie non à la loi, mais à la constitution nationale elle-même et cela de deux manières : d'une part, elle leur attribue une liste de matières, que la loi nationale ne peut modifier ; d'autre part, dans certains cas, comme celui de l'Espagne, la Constitution peut aller jusqu'à permettre aux régions de déterminer elles-mêmes, dans certaines limites, l'organisation et le mode de fonctionnement des autorités régionales »⁵⁶.

Au regard de ce qui précède, afin de déterminer si l'Etat régional constitue une forme nouvelle et autonome d'Etat en droit constitutionnel, il semble pertinent de poser la question de sa caractérisation effectuée ici à partir des expériences européennes et africaines sus évoquées. Par conséquent, la question centrale se pose comme suit : *quels sont les caractéristiques de l'Etat régional en droit constitutionnel ?*

Après analyse des constitutions espagnole du 27 décembre 1978, portugaise du 02 avril 1976, et italienne du 27 décembre 1947, auxquelles on ajoute celle de la République Démocratique

⁵¹ (J.) Gicquel, (J-E.) Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 102; (P.) Ardant, (B.) Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit. p. 51.

⁵² (L.) Favreau, (P.) Gaïa, (R.) Ghevohtian, (J-L.) Mestre, (O.) Pfersmann, (A. R.), (G.) Scoffonip, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 468.

⁵³ (P.) Ardant, (B.) Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit. p. 51.

⁵⁴ (M.) Kamto, *Traité de droit constitutionnel et institutions politique du Cameroun*, op. cit., p. 65 ; (K.) Blairon, « La décentralisation : étude comparative au sein de l'UE », in op. cit., p. 90

⁵⁵ (B.) Chantebout, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 57.

⁵⁶ (F.) Hamon, (M.) Troper, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 80. (P.) Foillard, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 25.

du Congo du 18 février 2006 sous l'éclairage de la doctrine majoritaire, *deux traits caractéristiques majeurs permettent de soutenir l'hypothèse selon laquelle « l'Etat régional » existe comme une sous-catégorie de l'Etat unitaire en droit constitutionnel*. On parlerait alors de la troisième génération de l'Etat unitaire en droit constitutionnel après l'Etat unitaire centralisé et l'Etat unitaire décentralisé. Car si l'Etat régional est un Etat unitaire à part entière dans la mesure où il remplit toutes les conditions de cette forme de l'Etat que sont l'unité des composantes sociologiques, politiques et juridiques⁵⁷, il est également un Etat unitaire spécialement à part eu égard à ces deux traits caractéristiques spécifiques. En effet, au-delà de quelques particularités existantes, ces deux traits caractéristiques sont la reconnaissance constitutionnalisée d'une autonomie élevée aux régions et le maintien d'un contrôle de l'Etat unitaire sur ces régions.

Pour soutenir cette hypothèse, l'on s'appuiera sur le positivisme juridique et sur la méthode comparative. Il sera question de partir de l'analyse exégétique des constitutions de l'Espagne, l'Italie, le Portugal et de la RDC principalement, sous le regard avisé de la doctrine et du juge le cas échéant. La méthode comparative sera utilisée en complément pour un double objectif. D'abord pour mettre en relief les similitudes nécessaires et montrer la consolidation de ces traits caractéristiques de l'Etat régional dans les milieux différents européen et africain. Ensuite, la méthode comparative est utile pour apprécier la contribution de cette forme d'organisation politique à la résolution des crises que traversent certains Etats africains ayant choisi la forme de l'Etat unitaire aux lendemains des indépendances.

Compte tenu des considérations ci-dessus, il convient de démontrer, à partir de ses traits distinctifs désormais mieux consolidés, pourquoi est-il pertinent de considérer « l'Etat régional »

⁵⁷ La dimension unitaire de l'Etat régional se traduit par la réunion des éléments de base d'un Etat unitaire. Sur le plan sociologique, l'Etat régional est constitué d'un territoire, d'une seule population qui exerce la souveraineté nationale de caractère « une et indivisible » (voir les constitutions espagnoles, italiennes, portugaises et Congo démocratique. Pour ce dernier, voir article 5 de sa constitution). Sur le plan politique, le Pouvoir central est doté d'un Gouvernement exerçant la souveraineté exclusive émanant de la nation et pourvu de moyens politiques nécessaires pour contrôler l'action des régions autonomes. Comme dans la décentralisation, l'autonomie concédée est donc sous contrôle et les institutions locales apparaissent comme « des prolongements » des institutions centrales. Sur le plan juridique, la forme unitaire de l'ordre juridique de l'Etat régional peut également être démontrée dans la mesure où la loi locale, symbole de la large autonomie des entités régionales, est considérée non pas comme une loi indépendante à l'image de celle adoptée par un Etat fédéré dans le cadre d'une fédération. En réalité, dans l'Etat régional, la loi locale est une adaptation locale de la loi nationale. Elle participe de la mise en œuvre différenciée de cette loi nationale en vue de lui donner une application locale tenant compte des particularités de la collectivité infra-étatique, dans le respect du principe fondamental de l'unité de l'Etat. S'il y'a ordre juridique local, ce dernier fait partie intégrante de l'ordre juridique national (voir article 147, alinéa 1, constitution de l'Espagne). Voir notamment (F.) Hamon, (M.) Troper, *Droit constitutionnel, op. cit.*, pp. 79-80.

comme une sous-catégorie de l'Etat unitaire. Ces deux traits caractéristiques et distinctifs majeurs sont la reconnaissance constitutionnalisée d'une « autonomie élevée » aux régions (I) et le maintien d'un contrôle nécessaire de l'Etat sur ces dernières (II).

I- La constitutionnalisation de l'autonomie élevée reconnue aux régions

La constitutionnalisation de l'autonomie élevée reconnue aux régions consiste à apporter une garantie suprême à cette autonomie concédée de manière à ce qu'elle ne puisse être atteinte par la loi ordinaire⁵⁸. Cela est un trait singulier de la régionalisation. Elle permet d'assurer une haute protection à l'autonomie des régions en raison du caractère suprême de la constitution dans l'ordre juridique étatique. A la différence de l'Etat unitaire décentralisé où la décentralisation est organisée par la loi, même si elle peut exceptionnellement être consacrée par la constitution⁵⁹, dans l'Etat unitaire régionalisé l'autonomie reconnue aux régions est dite élevée dans la mesure où elle est consacrée et organisée directement par la constitution. Cela se traduit par la concession d'une certaine autonomie politique aux régions (A) et la dévolution d'une compétence législative locale à ces dernières (B).

A- La concession d'une certaine autonomie politique

Dans l'Etat unitaire régionalisé, il s'agit d'un transfert de compétences et de ressources autrefois exercés par l'Etat exclusivement à des régions dont l'autonomie politique est revendiquée, consacrée et organisée par la constitution. Par ce trait, l'Etat unitaire régionalisé s'éloigne de l'Etat unitaire décentralisé et se rapproche de l'Etat fédéral. L'autonomie politique à laquelle on fait référence ici peut s'entendre comme la reconnaissance d'un droit fondamental à l'auto-organisation et au fonctionnement de l'entité territoriale régionale. Elle est assurément plus élevée que celle reconnue aux collectivités territoriales décentralisées. Cette autonomie politique n'est pas organisée par la loi adoptée par l'Etat mais directement par la constitution. Ainsi, la portée de

⁵⁸ Sur la « constitutionnalisation », voir (J-M. II) Couessu', « La constitutionnalisation de la décentralisation dans les Etats francophones d'Afrique subsaharienne », *Revue RRC*, n° 037 / Septembre 2023, p. 1-26 ; (B.) Pelletier, « Quelques réflexions sur la constitutionnalisation du droit et le constitutionnalisme au sein de l'Etat », in *RDUS*, vol. 51, (2022), p. 151-152 ; (D.) Turpin, « La constitutionnalisation du droit et de la justice », *Les cahiers du droit*, Volume 42, numéro 3, 2001, p. 622 ; (B-R.) Guimdo Dongmo, « La constitutionnalisation de la décentralisation au Cameroun », in Fondation Friedrich-Erbert au Cameroun, *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996. Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, 1996, pp. 292-317 ; et « La constitutionnalisation des droits et libertés dans les États d'Afrique noire francophone », *RADSP*, Vol.IX, N°19, jan-juin 2021, p. 10.

⁵⁹ (J-M. II) Couessu', « La constitutionnalisation de la décentralisation dans les Etats francophones d'Afrique subsaharienne », *op. cit.*

l'autonomie politique concédée est mieux assurée (1). Toutefois, elle peut se présenter sous divers paramètres (2).

1- La portée de l'autonomie politique concédée

Dans un Etat régional, les régions ne sont pas uniquement des unités administratives mais davantage des unités politiques infra-étatiques. En fait, ici, le mode d'organisation politique du territoire permet de distinguer « l'Etat central » qui peut avoir une organisation centralisée ou décentralisée compétent sur l'ensemble du territoire d'une part et les régions autonomes dont la compétence est locale ou territoriale. Partant, « les collectivités territoriales [régionalisées] sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie [politique,] administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux. Elles [s'organisent et] s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées »⁶⁰ [directement par la constitution] et complétées éventuellement par la loi.

Il en ressort donc que l'autonomie politique reconnue aux régions, et organisée directement par la constitution, est avant tout une autonomie démocratique. Les dirigeants locaux tirant leur légitimité non pas du pouvoir central mais des populations locales sur lesquelles ils vont exercer leur autorité. Ce trait existe également dans la décentralisation, mais dans la régionalisation il a une envergure plus essentielle. Les pouvoirs constituants originaires des Etats régionaux reconnaissent formellement cette autonomie politique qui a des conséquences à la fois sur le plan juridique, institutionnel et financier.

La conséquence juridique essentielle de la reconnaissance d'une autonomie politique est l'attribution d'une personnalité juridique propre aux collectivités territoriales régionalisées⁶¹. Elles sont donc dotées de la personnalité juridique nécessaire qui permet de les distinguer juridiquement de l'Etat central et leur confère des droits et obligations propres. L'autre conséquence importante est la liberté de s'auto-organiser sur le plan administratif. A ce sujet, on note que les constitutions fixent généralement un canevas. Elles indiquent la structure organique sommaire de ces régions et

⁶⁰ Article 55, alinéa 2, constitution du Cameroun.

⁶¹ Article 114, paragraphe 2, constitution de l'Italie ; article 137, constitution de l'Espagne ; article 3, constitution de la RDC ; article 227, alinéa 1, constitution du Portugal

leur laisse le soin d'en meubler le contenu concret⁶². De manière générale, les régions sont dotées de deux principaux organes à savoir un organe délibérant dont les membres sont élus par la population et un organe exécutif dont les membres sont désignés par l'organe délibérant. Enfin, sur le plan financier, l'autonomie politique constitutionnellement reconnue aux collectivités territoriales régionalisées entraîne la distinction des finances publiques de l'Etat central des finances publiques locales⁶³. Les régions sont dotées de ressources propres, collectées en principe directement par elles et utilisées pour la réalisation des missions à elles confiées par le constituant. Aussi comme l'affirme le constituant congolais, « les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes »⁶⁴. Cependant, en RDC, « le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, à savoir celui du Pouvoir central et des provinces, est arrêté chaque année par une loi »⁶⁵. De manière générale, l'autonomie financière des collectivités régionales est assurée par un double trait, la disposition des ressources propres et les droits aux dotations versées par l'Etat central qui sont régies par les principes applicables à la gestion des finances publiques⁶⁶.

En somme, l'autonomie élevée concédée aux régions dans l'Etat régional assure une large liberté d'auto-organisation à ladite région. Cette dernière dispose donc d'une véritable administration locale autonome, de compétences et de ressources propres, des services publics locaux nécessaires à la réalisation des objectifs transférés.

2- Les paramètres variables de l'autonomie concédée

L'analyse des constitutions des Etats régionaux permet de soutenir que l'autonomie élevée concédée aux régions peut s'opérer suivant des paramètres variés. Selon le professeur Jean Fougerousse, « deux paramètres principaux peuvent être mis en avant pour mieux cerner les

⁶² Par exemple, selon l'article 195, de la constitution de la RDC, « Les institutions provinciales sont : 1. l'Assemblée provinciale ; 2. le Gouvernement provincial ». En Italie, l'article 121, paragraphe 1 indique que « Les organes de la Région sont : le Conseil régional, la Commission et son Président ». En Espagne, au terme de l'article 152, alinéa 1, on parle d' « assemblée législative » et de « Conseil de gouvernement ».

⁶³ Voir par exemple article 119, constitution de l'Italie. Cet article dispose que « Les Communes, les Provinces, les Métropoles et les Régions disposent de l'autonomie financière en matière de recettes et de dépenses, dans le respect de l'équilibre de leur budget ».

⁶⁴ Article 171, constitution de la RDC

⁶⁵ *Ibid.*, article 175

⁶⁶ Selon le constituant congolais, « La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source ». Voir article 175, paragraphe 2.

variantes de l'Etat régional : d'une part l'étendue de la régionalisation et d'autre part l'organisation de cette régionalisation »⁶⁷.

Selon le premier paramètre, celui de « l'étendue de la régionalisation », il concerne l'hypothèse où la portée territoriale de l'autonomie concédée aux régions est variable. On peut différencier le cas de « l'Etat régional partiel » de celui de « l'Etat régional total ». En ce qui concerne le premier, l'autonomie est constitutionnellement reconnue à une partie du territoire, ou à une ou plusieurs collectivités territoriales régionalisées en raison de certaines particularités d'ordre politique, géographique, culturel, linguistique ou historique ne pouvant pas être fondu dans le cadre d'un Etat unitaire classique⁶⁸. Cette partie peut être physiquement rattachée ou non à l'ensemble du territoire ; on évoquera le territoire continental et le territoire insulaire de l'Etat. Dans ce dernier cas, on parle « d'Etat régional marginal »⁶⁹ pour qualifier cette réalité de régionalisation sur territoire insulaire. C'est le cas notamment pour le Portugal avec « les archipels des Açores et de Madère ». En effet, au terme de l'article 6, alinéa 2, de la constitution portugaise, « les archipels des Açores et de Madère sont des régions autonomes dotées d'un statut politique et administratif, et d'organes de Gouvernement qui leur sont propres ». En ce qui concerne le deuxième, la régionalisation est appliquée à l'ensemble des régions. Elle apparaît comme le mode général d'organisation et d'aménagement politique du territoire. L'Espagne⁷⁰, l'Italie⁷¹ et la RDC⁷² sont des exemples de régionalisation totale.

Selon le second paramètre, celui relatif au mode « d'organisation de la régionalisation », il concerne la nature du régime juridique applicable aux collectivités territoriales régionalisées. Partant, on pourra séparer le cas de « l'Etat régional uniforme » de celui de « l'Etat régional multiforme ». L'hypothèse d'un Etat régional multiforme existe ; il peut être un moyen pertinent d'adapter le principe d'égalité très cher à l'Etat unitaire aux réalités spéciales de certaines

⁶⁷ (J.) Fougerouse, « L'Etat régional, un modèle original d'organisation politique ? », *in op. cit.*, p. 227.

⁶⁸ Pour le constituant espagnol, « les provinces limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces ayant une entité régionale historique pourront se gouverner eux-mêmes et se constituer en Communautés autonomes, conformément aux dispositions du présent titre et des statuts respectifs ». Voir article 143, alinéa 1, constitution de l'Espagne.

⁶⁹ (J.) Fougerouse, « L'Etat régional, un modèle original d'organisation politique ? », *in op. cit.*, p. 227.

⁷⁰ Article 2, constitution de l'Espagne

⁷¹ Article 5, constitution de l'Italie

⁷² Article 2, constitution de la RDC

communautés autonomes qui sont au cœur du régionalisme⁷³. C'est le cas par exemple de l'Italie et dans une certaine mesure de l'Espagne. En Italie, « des formes et des conditions particulières d'autonomie sont attribuées, aux termes de leurs statuts spéciaux adoptés par loi constitutionnelle, au Frioul-Vénétie Julienne, à la Sardaigne, à la Sicile, au Trentin-Haut Adige/Sud Tyrol, et au Val d'Aoste »⁷⁴ et « des formes ultérieures et des conditions particulières d'autonomie peuvent être attribuées aux autres Régions, par une loi nationale, à l'initiative de la Région concernée et après avis des collectivités locales »⁷⁵. Pour ce dernier notamment, le constituant offre la possibilité aux régions de négocier le contenu et la portée de leur autonomie à partir du canevas disponible dans la constitution⁷⁶. Dès lors, il s'en suit que le mode d'organisation de l'autonomie concédée aux différentes régions ne sera pas nécessairement la même pour toutes les régions autonomes. C'est le cas contraire en RDC. Ici, l'ensemble « des provinces » est soumis à un régime uniforme institué directement par la constitution et complétée par la loi organique⁷⁷.

B- La dévolution d'une compétence législative propre

La constitutionnalisation de l'autonomie élevée reconnue aux régions se prolonge avec la dévolution « d'une compétence législative propre »⁷⁸ au profit de ces régions. C'est une autre marque de la différenciation entre la décentralisation et la régionalisation et une conséquence de la personnalité juridique propre concédée aux régions autonomes. Au niveau de la décentralisation, en tant que personnes morales de droit public, « les collectivités territoriales (...), s'administrent librement par des conseils élus et disposent du pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »⁷⁹. Mais l'autonomie élevée reconnue aux collectivités territoriales régionalisées

⁷³ Sur ce point, voir par exemple (M.) Miller, « Décentralisation et principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Dans Titre VII 2022/2 (N° 9), Éditions Conseil constitutionnel*, pp. 27-35 ; (Q.) Barnabé, « La territorialisation de la norme », Thèse de doctorat, Droit, Université de Rennes, 2018, 696 p ; (M.) Guédra « Égalité ou différenciation territoriale : les enseignements de l'Histoire », Master, 2021, 70 p, dans <https://www.sciencespo.fr/public/sites/sciencespo.fr/public/files/GUEDRA%20Marie.pdf>

⁷⁴ Article 116, paragraphe 1, constitution de l'Italie

⁷⁵ *Ibid.*, paragraphe 3

⁷⁶ Article 147, alinéa 2, constitution de l'Espagne. Au terme de cet article, « Les statuts d'autonomie devront contenir : a) le nom de la Communauté qui correspondra le mieux à son identité historique ; b) la délimitation de son territoire ; c) la dénomination, l'organisation et le siège des institutions autonomes propres ; d) les compétences assumées dans le cadre établi par la constitution et les bases pour le transfert des services correspondant à ces compétences ».

⁷⁷ Articles 2 et 194, constitution de la RDC. Selon le constituant du Congo-démocratique, « Une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées ».

⁷⁸ (J.) Gicquel, (J-E.) Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 104.

⁷⁹ (J.) Gicquel, (J-E.) Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 84.

leur accorde une compétence supplémentaire au-dessus de ce pouvoir réglementaire. Il s'agit du pouvoir d'adopter des lois locales par leurs organes propres créés à cet effet. Comme l'indique clairement la constitution italienne, dans un Etat régional, « le pouvoir législatif est exercé par l'Etat et par les Régions dans le respect de la Constitution »⁸⁰. Il convient de présenter le principe de cette dévolution législative locale (1) avant d'en analyser les limites (2).

1- Le principe de la dévolution législative locale

L'autonomie des régions, aussi élevée soit-elle, n'est ni assimilable à l'indépendance d'un Etat au sens du droit constitutionnel ou du droit international public ni identique à celle attribuée aux Etats fédérés au sein d'un Etat fédéral. Cette autonomie n'est donc pas absolue, elle est toujours relative dans la mesure où « l'Etat central » conserve une bonne part de compétences régaliennes qu'il exerce sur l'ensemble du territoire⁸¹. Aussi, l'autonomie doit-elle être nécessairement fondée, circonscrite et organisée à l'effet de préciser la portée de la compétence législative exercée exceptionnellement pas les « assemblées locales » mais aussi pour éviter les conflits de compétence entre l'Etat central et les régions sur cette question. Au niveau de l'Etat régional, le principe est que le contenu de l'autonomie des régions est organisé, plus ou moins exactement, par le texte constitutionnel. Il en va donc de même pour la dévolution « d'une compétence législative propre ». Ce trait est d'ailleurs considéré comme la marque spécifique de la régionalisation par la doctrine⁸².

Les constitutions des Etats régionaux contiennent des dispositions qui fondent et organisent ce pouvoir législatif local. En Italie, « le pouvoir législatif est exercé par l'Etat et par les Régions dans le respect de la Constitution et des engagements nés de l'ordonnancement communautaire et des obligations internationales »⁸³. En Espagne, « Etat de droit social et démocratique qui défend comme valeurs supérieures de son ordre juridique la liberté, la justice, l'égalité et le pluralisme politique »⁸⁴, le pouvoir législatif est également assuré par l'Etat central et « les communautés autonomes »⁸⁵. De même au Portugal, « les régions autonomes sont des personnes morales

⁸⁰ Article 117, constitution de l'Italie

⁸¹ A quelques proportions près, ces compétences régaliennes sont les mêmes pour tous les Etats régionaux. On peut évoquer par exemple les relations internationales, la défense nationale, la sûreté et l'intégrité du territoire, la monnaie, la justice, l'exploitation des ressources du sous-sol, etc. Voir par exemple 117, paragraphe 2, constitution de l'Italie ; article 202, constitution de la RDC.

⁸² (J.) Gicquel, (J-E.) Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 104.

⁸³ Article 117, constitution de l'Italie

⁸⁴ Article 1, alinéa 1, constitution de l'Espagne

⁸⁵ *Ibid.*, article 148

territoriales et elles ont les pouvoirs suivants, qui doivent être définis dans leurs statuts : a) légiférer à l'échelle régionale sur les matières énoncées dans leur statut politique et administratif »⁸⁶ ? Et, « les décrets législatifs régionaux sont des textes législatifs »⁸⁷. Enfin, en RDC spécifiquement, la province, qui est l'équivalent de la région dans la théorie de droit constitutionnel, est dotée d'une « assemblée provinciale »⁸⁸ qui « légifère par voie d'édit »⁸⁹. L'édit pouvant être considéré comme un acte juridique à valeur législative⁹⁰.

Ensuite, la constitution des Etats régionaux fixe les principes qui organisent la répartition des compétences entre « l'Etat central » d'une part et les régions d'autre part. Pour le constituant congolais par exemple, « les matières sont, soit de la compétence exclusive du pouvoir central, soit de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces, soit de la compétence exclusive des provinces »⁹¹. Ce même état d'esprit est retrouvé dans la constitution espagnole qui ajoute qu'en cas d'incertitude, « le droit étatique aura, dans tous les cas, un caractère supplétif par rapport au droit des Communautés autonomes »⁹².

Enfin, on relève que cette compétence législative locale concerne non seulement la capacité pour les régions à prendre des lois locales en application des lois nationales le cas échéant⁹³, mais surtout le pouvoir d'adopter de manière autonome des lois locales conformément à la constitution. La loi locale n'est pas dans une position de subordination d'avec la loi nationale dans la mesure où il n'existe pas un rapport hiérarchique mais davantage un rapport de primauté à l'instar de ce qui est opérationnel dans le rapport entre le droit national et le droit communautaire. Selon la constitution de la RDC par exemple, « dans les matières relevant de la compétence concurrente du Pouvoir Central et des provinces, tout édit provincial incompatible avec les lois et règlements d'exécution nationaux est nul et abrogé de plein droit, dans la mesure où il y a incompatibilité. La législation nationale prime sur l'édit provincial »⁹⁴. Par cette disposition constitutionnelle du

⁸⁶ Article 227, alinéa 1, (a), constitution du Portugal

⁸⁷ *Ibid.*, article 112, alinéa 1

⁸⁸ Article 195, constitution de la RDC

⁸⁹ *Ibid.*, article 197, paragraphe 2.

⁹⁰ Selon le *Vocabulaire juridique*, l'« édit » est « sous l'Ancien Régime, [un] acte à caractère général, statuant sur une matière déterminée et émanant du Roi ». (G.) Cornu (*Dir.*), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.* p. 383.

⁹¹ Article 201, paragraphe 1, constitution de la RDC

⁹² Article 149, alinéa 3, constitution de l'Espagne

⁹³ Voir notamment article 206, constitution de la RDC

⁹⁴ Article 205, paragraphes 4 et 5, constitution de la RDC

Congo-démocratique, il est déjà mis en avant les limites de la dévolution législative concédée aux régions.

2- Les limites de la dévolution législative locale

« La compétence législative propre », élément majeur de l'autonomie élevée reconnue aux collectivités territoriales régionalisées, est entourée d'un ensemble de limites. La nature de ces limites confirme la classification de l'Etat régional comme une sous-catégorie de l'Etat unitaire. Au final, on peut soutenir que la régionalisation s'inscrit dans le prolongement de la décentralisation qu'il pousse jusqu'à ses dernières limites dans le format d'un Etat unitaire. Partant, la régionalisation apparaît davantage comme un mode d'aménagement du pouvoir politique de l'Etat unitaire et non pas comme un éclatement étanche de ce dernier. Le « fractionnement du pouvoir législatif »⁹⁵ qui a été souligné ne dénature pas suffisamment le caractère unitaire de l'ordre juridique.

Premièrement, les limites territoriales ainsi que les matières relevant de la compétence législative locale sont déterminées, techniquement, en dehors de ces collectivités territoriales bénéficiaires. Si même dans le cas de l'Espagne, les communautés autonomes peuvent initier des propositions de contenu de leur autonomie, il demeure que la décision de fixation du contenu de cette autonomie revient en définitive « aux Cortès générales » qui est le Parlement national espagnol. Dans le même sens, on relève que de manière générale le territoire des collectivités régionales est également fixé en dehors de ces dernières. En conséquence, sauf exception, il peut également faire l'objet de modification en dehors d'elles. En RDC par exemple, quoique « est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet (...) de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées »⁹⁶, « les limites des provinces et celles de la ville de Kinshasa sont fixées par une loi organique »⁹⁷.

Une autre limite importante à la compétence législative locale est son caractère matériellement réduit dans la mesure où la région n'est pas souveraine mais autonome quoique la désignation de ses dirigeants procède par des élections démocratiques. Les constitutions des Etats

⁹⁵ (D.) Baranger, *Le droit constitutionnel, op. cit.*, p. 55.

⁹⁶ Article 220, paragraphe 2, constitution de la RDC

⁹⁷ *Ibid.*, article 2, paragraphe 4

régionaux sont unanimes sur ce point⁹⁸. La constitution fixe la répartition des matières en distinguant celles qui appartiennent à la compétence exclusive de l'Etat central de celles qui appartiennent à la compétence exclusive des régions autonomes ainsi que celles qui relèvent de la compétence concurrente ou complémentaire entre l'Etat et les régions. En outre dans ce domaine, on peut souligner deux principes de répartition des compétences. Il s'agit de la répartition de compétences imposée et de la répartition de compétences négociée. La première concerne la situation générale où la constitution fixe d'office et de manière statique cette répartition de compétences en fixant la limite matérielle de la compétence législative des collectivités territoriales régionalisées. Dans ces conditions, le changement de la limite matérielle de la compétence législative de la région autonome nécessite une révision de la constitution. C'est le cas en RDC, au Portugal et dans une large mesure en Italie. La deuxième concerne la situation exceptionnelle où la constitution offre une gamme variée dans la fixation de la limite matérielle de cette compétence législative locale. Il revient à la région autonome de choisir ces matières de compétence, d'en négocier finalement le contenu définitif avec l'Etat central. Dans ces conditions, la limite matérielle du champ de la compétence législative n'est pas forcément la même pour toutes les régions autonomes. C'est le cas notamment des communautés autonomes en Espagne⁹⁹.

Enfin, il faut souligner que cette répartition des compétences, fixant la limite matérielle de la compétence législative des régions autonomes, est toujours consacrée et garantie par la constitution. En conséquence, elle est protégée notamment par le juge constitutionnel qui peut agir en cas d'excès de pouvoir. Car, l'autonomie élevée concédée à ces régions autonomes demeure une autonomie sous-surveillance à charge ou à décharge.

II- Le contrôle nécessaire de l'Etat sur l'autonomie des régions

En dépit de la large autonomie constitutionnellement consacrée et organisée au profit des régions autonomes, cette autonomie demeure sous surveillance de l'Etat central. En vérité, l'Etat régional est un Etat à la fois unitaire et régionalisé. Toutes les constitutions des Etats régionaux

⁹⁸ La constitution portugaise résume bien cette thèse. Au terme de l'article 225, alinéa 3, elle dispose que « L'autonomie politique et administrative régionale ne porte pas atteinte à l'intégrité de la souveraineté de l'Etat et s'exerce dans le cadre de la Constitution ».

⁹⁹ Article 147, alinéa 2, constitution de l'Espagne

martèlent ce caractère « un et indivisible »¹⁰⁰ de l'Etat. La dimension unitaire de l'Etat, incarné par l'Etat central, à une tendance centripète tandis que la dimension régionalisée de l'Etat à une tendance centrifuge. La constitution assure l'équilibre entre ces deux forces contradictoires. Ceci constitue le second trait caractéristique de l'Etat régional qui le distingue fondamentalement de l'Etat fédéral. L'existence d'un contrôle de l'Etat sur les régions traduit donc l'idée du caractère relatif de l'autonomie reconnue à ces dernières et confirme la nature foncièrement unitaire de l'Etat régional. En effet, contrairement à l'Etat fédéral qui est « une union d'Etats ou, si l'on veut, un Etat d'Etats »¹⁰¹, dans l'Etat régional il n'y a qu'un seul Etat. Toutefois, le contrôle de l'Etat sur les régions n'est pas identique au contrôle de tutelle exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales décentralisées. Ceci peut être approuvé tant par les fondements de ce contrôle (A) que par ses modalités d'exercice (B).

A- Les fondements du contrôle

Tout comme le contrôle de tutelle, le contrôle de « l'Etat central » sur les collectivités territoriales régionalisées doit être fondé en droit. C'est une exigence du respect de l'Etat de droit et de la protection de l'autonomie élevée des régions garantie par la constitution. Le contrôle de l'Etat sur les régions autonomes est donc un pouvoir, une compétence juridiquement encadrée que peut exercer le premier sur les seconds. Cela dit, dans l'Etat unitaire régionalisé, les fondements de ce pouvoir de contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales régionalisées peuvent être multiples. De manière générale ce contrôle vise à s'assurer que l'autonomie élevée transférée constitutionnellement aux régions demeure dans les limites d'un Etat foncièrement unitaire, d'un Etat « un et indivisible ». Dès lors, deux fondements paraissent cependant majeurs à mettre en relief. Il s'agit de la valeur législative des « statuts » des régions autonomes (1) et de la primauté de l'Etat sur ces dernières (2).

1- La valeur législative des « statuts » des régions

La constitutionnalisation de la régionalisation implique que la constitution serve de base directe à l'autonomie élevée concédée aux régions, à la répartition des compétences entre l'Etat et

¹⁰⁰ Article 1, paragraphe 1, constitution de la RDC ; article 3, alinéa 1, constitution du Portugal ; article 2, paragraphe 1, constitution de l'Espagne ; article 5, constitution de l'Italie

¹⁰¹ (J.) Gicquel, (J.-E.) Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 91.

ces régions, à l'établissement des grands principes applicables tant aux rapports entre l'Etat et ces régions qu'au règles générales relatives à leur organisation et à leur fonctionnement. C'est dire que tout comme la constitution est l'acte constitutif de l'Etat, elle l'est également pour les régions autonomes de sorte que toute atteinte à l'autonomie concédée aux régions passe par une révision de la constitution. Dans certains cas comme la RDC par exemple, les régions autonomes sont nommément désignées par la constitution directement¹⁰². Mais au niveau de l'Etat régional, il n'existe qu'une seule Constitution à la différence de l'Etat fédéral où il y'en a plusieurs, celles des Etats fédérés et celle de l'Etat fédéral. En d'autres termes, la base institutionnelle des régions autonomes n'est pas une constitution mais un acte juridique à valeur législative « quelle que soit sa dénomination particulière »¹⁰³. Et cet acte juridique à valeur législative fait partie intégrante de l'ordre juridique de l'Etat. Il est donc soumis au respect du principe de la hiérarchie des normes très cher à Hans Kelsen. On peut dire que malgré le développement en forme de réseau¹⁰⁴ de l'ordre juridique régional, « la pyramide est toujours debout »¹⁰⁵, pour reprendre le propos du professeur Paul Reuter.

L'article 147, alinéa 1, de la constitution de l'Espagne résume bien cet état de droit des « actes institutionnels » des régions autonomes et leur place intégrée dans l'ordre juridique de l'Etat unitaire régionalisé. Suivant cette disposition, « les statuts seront la norme institutionnelle de base de chaque Communauté autonome et l'Etat les reconnaîtra et les protégera comme partie intégrante de son ordre juridique »¹⁰⁶. Or, ces statuts sont adoptés comme des lois par « les Cortès générales » qui le Parlement espagnol¹⁰⁷. Allant dans le même sens, la constitution italienne énonce que, « chaque Région a un statut qui, en harmonie avec la Constitution en détermine la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement »¹⁰⁸. Ce « statut est adopté et modifié par le Conseil régional par une loi adoptée à la majorité absolue de ses

¹⁰² Article 2, paragraphe 2, constitution de la RDC

¹⁰³ Article 2, alinéa 1 (a), Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969

¹⁰⁴ (F.) Ost, (M.) Van De Kerchove, « De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ? », dans *R.I.E.J.*, 2000, 44, pp. 1-92.

¹⁰⁵ (M.) Troper, « La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amserek », dans *R.D.P.*, 1978, pp. 1523-1536.

¹⁰⁶ Article 147, alinéa 1, constitution de l'Espagne

¹⁰⁷ *Ibid.*, article 146. Selon cet article, « Le projet de statut sera élaboré par une assemblée composée des membres du Conseil général ou de l'organe interinsulaire des provinces concernées et par les députés et les sénateurs élus dans chacune d'elles ; il sera transmis aux Cortès générales pour qu'il lui soit donné cours en tant que loi ».

¹⁰⁸ Article 123, paragraphe 1, constitution de l'Italie

membres »¹⁰⁹. Au Portugal, « les propositions de statuts politiques et administratifs [fixant le régime juridique (...) propre aux archipels des Açores et de Madère]¹¹⁰ (...) sont élaborées par ces dernières et envoyées à l'Assemblée de la République pour y être discutées et adoptées »¹¹¹. Même au Congo-démocratique c'est « la loi [qui] détermine les principes fondamentaux concernant : la libre administration des provinces »¹¹². C'est dire que, comme pour les régions autonomes européennes, l'organisation et le fonctionnement spécifique des provinces autonomes congolaises sont régis par un acte à valeur législative.

Ce constat de la valeur législative des « statuts » des régions emporte certaines conséquences. La conséquence première est qu'étant un acte à valeur législative, ces derniers doivent être conformes à la constitution comme le sont les lois organiques relatives à la décentralisation dans un Etat unitaire décentralisé¹¹³. La conséquence deuxième est qu'à la différence des Etats fédérés qui ont pour base les constitutions, insusceptible d'une modification par l'Etat fédéral, les statuts des régions peuvent faire l'objet de modification par l'Etat central. La procédure de modification étant plus ou moins complexe selon les cas¹¹⁴.

2- La primauté de l'Etat sur les régions

Dans un système juridique pluraliste, comme celui de l'Etat régional, il faudrait un minimum d'ordre en cas de conflit de normes¹¹⁵. Selon le *Vocabulaire juridique*, la notion de primauté « pour une source de droit dans la hiérarchie des normes [c'est] l'autorité supérieure d'où résulte parfois, pour la norme qui est votée, la vocation à s'appliquer, en cas de contrariété, de préférence à une norme inférieure »¹¹⁶. Mais la primauté peut également fonctionner dans l'hypothèse de normes équivalentes. Suivant le *Dictionnaire de droit international public* notamment, la primauté s'entend comme la « supériorité reconnue à une norme (...) par rapport à d'autres normes... Dans les rapports entre normes relevant du même ordre juridique [comme dans

¹⁰⁹ Article 123, paragraphe 2, constitution de l'Italie

¹¹⁰ Article 225, alinéa 1, constitution du Portugal

¹¹¹ Article 226, alinéa 1, constitution du Portugal

¹¹² Article 123, alinéa 1, constitution de la RDC

¹¹³ Au Cameroun, on peut évoquer la Loi N° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées

¹¹⁴ Voir notamment article 226, alinéa 4, constitution du Portugal

¹¹⁵ Sur le pluralisme ordonné, voir (M.) Delmas-Marty, *Le pluralisme ordonné, les forces imaginantes du droit (II)*, Paris, Seuil, coll. La couleur des idées, 2006, 308 p.

¹¹⁶ (G.) Cornu (*Dir.*), *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 794-795.

le cas de l'Etat régional, c'est la], prééminence reconnue à une règle juridique en cas de conflit avec d'autres règles juridiques »¹¹⁷.

Principe opérationnel dans l'Etat fédéral¹¹⁸ et dans les rapports entre ordres juridiques différents, comme entre le droit communautaire et les droits nationaux des membres, la primauté ne traduit pas une situation de subordination hiérarchique mais de supériorité de valeurs. Dans l'Etat régional, elle ne signifie pas que la loi locale est subordonnée à la loi nationale ou que la région autonome est subordonnée à l'Etat central comme l'est par exemple une circonscription administrative déconcentrée. Elle vise à résoudre les situations de conflits de lois et d'intérêts pouvant exister entre les institutions de l'Etat central et celles des « communautés autonomes ». Cette primauté de l'Etat sur les régions autonomes est donc une supériorité des intérêts incarnés et protégés par le premier sur ceux des derniers.

Au terme de la constitution de la RDC, « dans les matières relevant de la compétence concurrente du Pouvoir Central et des provinces, tout édit provincial incompatible avec les lois et règlements d'exécution nationaux est nul et abrogé de plein droit, dans la mesure où il y a incompatibilité. La législation nationale prime sur l'édit provincial »¹¹⁹. Qu'on le dise bien, la primauté fonctionne en cas de compétences concurrentes ici. Dans les matières où chacun a une compétence exclusive, elle fonctionnerait moins. En Espagne, « la compétence dans les matières qui ne figurent pas dans les statuts d'autonomie incombera à l'Etat, dont les normes prévaudront, en cas de conflit, sur celles des Communautés autonomes dans tous les domaines qui ne sont pas attribués à leur compétence exclusive »¹²⁰. Au demeurant, « le droit étatique aura, dans tous les cas, un caractère supplétif par rapport au droit des Communautés autonomes »¹²¹. C'est-à-dire que le droit national espagnol s'applique à défaut d'un droit local dûment posé par une communauté autonome, le cas échéant¹²².

En somme, on retient que la primauté de l'Etat central sur les entités régionales autonomes n'est pas assimilable au rapport de tutelle existant entre l'Etat et les collectivités territoriales

¹¹⁷ (J.) Salmon (*Dir.*), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 875.

¹¹⁸ (J.) Gicquel, (J-E.) Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 95-96.

¹¹⁹ Article 205, paragraphe 4, 5, constitution de la RDC

¹²⁰ Article 149, alinéa 3, constitution de l'Espagne

¹²¹ *Ibid.*

¹²² (J.) Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 991.

décentralisées. Il n'y a pas un contrôle de légalité de l'Etat sur les actes des régions autonomes. Il y'a en réalité, un contrôle de constitutionnalité de l'autonomie reconnue afin d'éviter les situations d'excès de pouvoir. Les modalités de contrôle disponibles confirment ce point de vue.

B- Les modalités de contrôle

Fondé et strictement encadré, le contrôle de l'Etat sur les entités régionales autonomes peut s'opérer selon diverses modalités. Ces différentes modalités de contrôle, c'est-à-dire les diverses manières de vérification du respect de l'autonomie concédée auxdites régions par la constitution, ne sont pas larges comme le contrôle exercé par l'Etat dans le cadre de la décentralisation. On peut dire que ces modalités de contrôle s'exercent à la périphérie de l'autonomie concédée, elles opèrent en cas d'excès de pouvoir finalement. Toutefois, le contrôle dont s'agit peut également fonctionner à rebours. L'Etat, entité habilitée à effectuer le contrôle, pouvant inversement être contrôlé par les régions autonomes. Ces modalités de contrôle, constitutionnellement organisés, contribuent à préserver l'unité institutionnelle et juridique de l'Etat régional et confirment sa qualification comme une variante récente de l'Etat unitaire. Elles peuvent aussi apporter une garantie à l'autonomie reconnue aux régions. Dès lors, on peut distinguer le contrôle juridictionnel (1) du contrôle non juridictionnel (2).

1- Le contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel est celui exercé par l'office d'une juridiction, et en l'espèce, principalement par la juridiction constitutionnelle¹²³. Cet office du juge constitutionnel doit non seulement être prévu, effectivement opérationnel, accessible aux justiciables et efficace. Ce type de contrôle juridictionnel existe généralement au sein des Etats au moment où nous sommes à l'ère de l'« Etat de droit [qui] connaît de nos jours une étonnante notoriété (...). L'Etat de droit est une notion forgée par certains juristes allemands à la fin du XIXe siècle pour s'opposer à la doctrine bismarckienne selon laquelle la force doit primer le droit et donc pour soutenir l'idée que la puissance publique doit être soumise au droit »¹²⁴. Aussi, « l'Etat de droit se réalise par la

¹²³ (L.) Favoreu, (P.) Gaïa, (R.) Ghevontian, (J-L.) Mestre, (O.) Pfersmann, (A. R.), (G.) Scoffonip, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 259

¹²⁴ (R.D) de Saint Marc, « L'Etat de droit », dans *L'État (2021)*, pp. 31-49, <https://www.cairn.info/fiches-de-droit-constitutionnel--9782340039872-page-19.htm>, consulté le 08/01/2024 à 20h 36. (L.) Favoreu, (P.) Gaïa, (R.) Ghevontian, (J-L.) Mestre, (O.) Pfersmann, (A. R.), (G.) Scoffonip, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 31

soumission du pouvoir politique [ou de l'Etat simplement] au droit »¹²⁵. Dans ces conditions, le juge apparaît comme un élément majeur de ce paradigme nouveau. Il est le garant de la conformité de l'Etat au droit, du respect des droits et libertés fondamentales des personnes mais également, en l'espèce, de la protection de l'autonomie constitutionnellement reconnue aux régions autonomes. Car on peut considérer cette autonomie élevée comme un droit fondamental, parce que consacré par la constitution, dont ces régions sont bénéficiaires et qu'elles peuvent s'en prévaloir par les moyens de droit disponibles. Partant, le contrôle juridictionnel exercé par l'Etat sur les régions autonomes s'opère dans le respect du droit afin de sauvegarder les intérêts qui y sont attachés à savoir la protection des intérêts supérieurs de l'Etat et le respect de l'autonomie des régions.

En dehors de cas spécifiques comme en Espagne¹²⁶, la première particularité du contrôle juridictionnel exercé par l'Etat sur les régions autonomes au sein d'un Etat régional est située au niveau de la nature constitutionnelle du juge compétent en la matière. En effet, le contrôle juridictionnel est mené ici par le juge constitutionnel directement saisi par l'Etat. Qu'on l'appelle le « tribunal constitutionnel »¹²⁷ en Espagne, « cour constitutionnelle »¹²⁸ en Italie et en RDC, il s'agit de la juridiction constitutionnelle considérée comme la juridiction suprême au sein de l'Etat.

La deuxième particularité liée à la première se situe au niveau de la compétence de la juridiction constitutionnelle. Il s'agit essentiellement d'un contrôle de constitutionnalité des actes relatifs ou posés par l'entité régionale autonome permettant ainsi de s'assurer que cette dernière respecte les limites de son autonomie élevée. Ce contrôle de constitutionnalité initié par l'Etat auprès du juge constitutionnel à des moments dûment indiqués¹²⁹ porte sur plusieurs aspects. Il peut porter sur la constitutionnalité des statuts de ces entités territoriales autonomes initiés par leurs soins comme c'est le cas au Portugal, en Italie et en Espagne. En RDC, ce serait assurément

¹²⁵ (L.) Baghestani, « La notion d'État de droit », dans *Fiches de droit constitutionnel* (2020), pp. 19-21, <https://www.cairn.info/l-etat--9782715406933-page-31.htm>, consulté le 08/01/2024 à 20h 40 ;

¹²⁶ Au terme de l'article 153, de la constitution espagnole, il existe plusieurs juridictions habilitées à contrôler l'action des communautés autonomes. Cet article dispose notamment que « 1. Le contrôle de l'activité des organes des Communautés autonomes sera exercé : a) par le Tribunal constitutionnel en ce qui concerne la constitutionnalité de leurs dispositions normatives ayant force de loi; b) par le Gouvernement après avis du Conseil d'État, en ce qui concerne l'exercice de fonctions déléguées auxquelles se réfère l'article 150, paragraphe 2; c) par la juridiction du contentieux administratif, en ce qui concerne l'administration autonome et ses normes réglementaires; d) par la Cour des comptes, en ce qui concerne les matières économiques et budgétaires ».

¹²⁷ Article 159, alinéa 1, constitution de l'Espagne

¹²⁸ Article 134, paragraphe 1, constitution de l'Italie ; article 149, paragraphe 2, constitution de la RDC

¹²⁹ Ces deux moments sont généralement soit avant l'entrée en vigueur de l'acte régional querellé, soit après.

l'inverse. Ce sont les provinces autonomes qui saisiraient le juge constitutionnel en cas d'inconstitutionnalité de la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de leurs services. Ce contrôle peut également porter sur la constitutionnalité des actes dérivés posés au quotidien par ces entités autonomes¹³⁰. Enfin, ce contrôle juridictionnel peut avoir pour objet le respect de la répartition des compétences entre l'Etat et les régions autonomes¹³¹. Si le recours de l'Etat est fondé et accepté par le sage, l'acte régional querellé ne peut produire les effets attendus. Le juge constitutionnel est donc l'arbitre du jeu politique. En conséquence, nul n'a le droit de se rendre justice, y compris l'Etat lui-même. En cas de doute sur la constitutionnalité d'un acte juridique régional, le recours disponible est la saisine du juge constitutionnel qui devra trancher conformément à la lettre et à l'esprit de la constitution dont il est le garant. Toutefois, il faut souligner que les entités régionales autonomes ont également le pouvoir de saisir le juge constitutionnel lorsque leurs intérêts sont menacés, ou en cas d'inconstitutionnalité d'un acte posé par le Pouvoir central¹³².

Au final, on note que le contrôle juridictionnel est bien une modalité de contrôle de l'autonomie des entités territoriales régionalisées exercé par l'Etat. Ce contrôle est nécessaire non seulement en raison du caractère de la juridiction compétente et des décisions qu'elle rend, mais aussi dans la mesure où cette juridiction contribue à assurer les équilibres parfois âprement conclus entre le Pouvoir central et les pouvoirs périphériques¹³³. Mais, il peut arriver que le contrôle juridictionnel ne suffise pas. Le recours aux mécanismes de contrôle non juridictionnel peut être exceptionnellement actionné.

2- Le contrôle non juridictionnel

Le contrôle non juridictionnel n'est pas mené devant ou par une juridiction ; il ne fait donc pas intervenir le juge. Il peut, dans une certaine mesure, être assimilé à un contrôle politique ou à un contrôle institutionnel. Il est exercé par l'Etat directement, dans les limites habilitées par la

¹³⁰ Article 161, alinéa 2, constitution de l'Espagne ;

¹³¹ Article 134, constitution de l'Italie

¹³² Voir par exemple, article 161, constitution de la RDC. Suivant cette disposition, « La Cour constitutionnelle connaît des recours en interprétation de la Constitution sur saisine du Président de la République, du Gouvernement, du Président du Sénat, du Président de l'Assemblée nationale, d'un dixième des membres de chacune des Chambres parlementaires, des gouverneurs de Province et des présidents des Assemblées provinciales. (...) Elle connaît des conflits de compétences entre le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif ainsi qu'entre l'Etat et les Provinces ».

¹³³ (J.) Gicquel, (J-E.) Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 105.

constitution. Il se présente finalement comme une grosse épée de Damoclès posée sur l'autonomie concédée aux régions. Mal utilisé, il constituerait un danger pour la pérennité de l'Etat régional, pour la préservation des divers intérêts ainsi que le maintien de l'équilibre nécessaire. Par ce trait spécifique, la régionalisation se confond quasiment à la décentralisation¹³⁴. Au demeurant, ce contrôle peut s'exercer en amont ou en aval.

En amont, on pense que le contrôle non juridictionnel s'opère par le mécanisme de la représentation des régions autonomes au sein de l'Etat central, mais davantage par la présence de l'Etat central au sein des régions autonomes. De manière générale, les Etats régionaux sont dotés d'un parlement bicaméral. L'une des chambres du Parlement incarne le peuple souverain dont le caractère unitaire est fort bien affirmé par les différentes constitutions¹³⁵. L'autre chambre est composée, entre autres, de représentants de ces entités régionales autonomes suivant des proportions variables¹³⁶. Ces représentants des régions autonomes participent à l'activité parlementaire au niveau national et peuvent, indirectement, être contrôlés à ce niveau par le pouvoir central. Parallèlement, l'Etat central peut disposer de représentant auprès des régions autonomes ou assurer sa présence auprès desdites régions pour les contrôler. Dans ce cas, le représentant de l'Etat auprès de l'entité régionale autonome assure, entre autres, les fonctions de surveillance de cette dernière¹³⁷. En RDC par exemple, « il est institué une conférence des Gouverneurs de province. Elle a pour mission d'émettre des avis et de formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter par la République »¹³⁸. Présidée par le Président de la République, elle est « composée, outre les Gouverneurs de Province, du Président de la République, du Premier ministre et du ministre de l'intérieur. Tout autre membre du Gouvernement peut y être invité »¹³⁹.

¹³⁴ Voir par exemple au Cameroun, les articles 59 et 60, de la constitution.

¹³⁵ Article 5, constitution de la RDC ; article 3, constitution du Portugal ; article 1, alinéa 1, constitution de l'Espagne ; article 1, constitution de l'Italie

¹³⁶ Voir par exemple article 69, paragraphe 5, constitution de l'Espagne. Au terme de cet article, « Les Communautés autonomes désigneront en outre un sénateur, ainsi qu'un autre pour chaque million d'habitants de leur territoire respectif. La désignation incombera à l'assemblée législative ou, à défaut de celle-ci, à l'organe collégial supérieur de la Communauté autonome, conformément aux dispositions des statuts qui assureront, dans tous les cas, la représentation proportionnelle adéquate ».

¹³⁷ Voir notamment article 230, alinéa 1, constitution du Portugal. Cet article indique que « Le Président de la République nomme et révoque un représentant de la République auprès de chaque région autonome, après avoir entendu le Gouvernement ». Voir aussi 154, constitution de l'Espagne

¹³⁸ Article 200, paragraphe 1, constitution de la RDC

¹³⁹ *Ibid.*, paragraphe 3 et 4. (J.-L.) Esambo Kaganshe, *Traité de droit constitutionnel congolais, op. cit.*, p. 65.

En aval, le contrôle non juridictionnel vise à recadrer les régions autonomes, à les restaurer dans le projet initial de l'Etat régional tel que défini par la constitution. Il pourrait se présenter comme « un disjoncteur politique », un mode préventif de résolution des crises socio-politiques au sein de l'Etat régional. Ce dernier étant généralement sous la menace d'un mouvement de sécession initié par des factions indépendantistes. C'est aussi un contrôle *a posteriori* car il est exercé à la suite d'actes posés pouvant porter atteinte aux intérêts supérieurs de l'Etat dans son ensemble. Partant, l'Etat central est doté de pouvoirs qu'il est pertinent de mettre en mouvement avec justesse et délicatesse. Très souvent, il s'agit de pouvoirs exercés par le Chef de l'Etat sur les organes propres des régionaux autonomes. Le chef de l'Etat en a la compétence dans la mesure où dans un Etat régional, il « est le symbole de l'unité nationale. Il veille au respect de la Constitution (...). Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la souveraineté nationale »¹⁴⁰. Partant, lorsque les conditions sont réunies, il peut soit dissoudre une assemblée régionale, soit destituer le chef de l'exécutif régional soit les suspendre pour une durée dûment établie¹⁴¹.

Pour le constituant du Congo-démocratique par exemple, « lorsqu'une crise politique grave et persistante menace d'interrompre le fonctionnement régulier des institutions provinciales, le Président de la République peut, par une ordonnance délibérée en Conseil des ministres et après concertation avec les bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat, dissoudre l'Assemblée

¹⁴⁰ *Ibid.*, article 69

¹⁴¹ Article 234, constitution du Portugal. Au terme des paragraphes 1 et 2, « 1. Le Président de la République peut dissoudre l'assemblée législative d'une région autonome, après avoir entendu le Conseil d'Etat et les partis qui sont représentés à l'assemblée législative. 2. La dissolution de l'assemblée législative de la région autonome entraîne la démission du gouvernement régional, qui doit alors se limiter à pratiquer les actes strictement nécessaires à la gestion des affaires publiques, jusqu'à l'investiture du nouveau gouvernement issu des élections ». Voir aussi article 155, constitution de l'Espagne. Ici, la constitution dispose que « 1. Si une Communauté autonome ne remplit pas les obligations que la Constitution ou d'autres lois lui imposent ou si elle agit de façon à porter gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne, le Gouvernement, après avoir préalablement mis en demeure le président de la Communauté autonome et si cette mise en demeure n'aboutit pas, pourra, avec l'approbation de la majorité absolue du Sénat, prendre les mesures nécessaires pour la contraindre à respecter ces obligations ou pour protéger l'intérêt général mentionné. 2. Pour mener à bien les mesures prévues au paragraphe précédent, le Gouvernement pourra donner des instructions à toutes les autorités des Communautés Autonomes ». Le Pouvoir central espagnol a exercé pour la première fois cet article en 2017 suite aux fortes revendications du gouvernement régional de la Catalogne dirigé par Monsieur Carlos Puigdemont. « En conséquence, le Parlement catalan a été dissous et son président destitué ». Voir (J.) Gicquel, (J-E.) Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 104. En Italie, « La dissolution du Conseil régional et la destitution du Président de la Commission, lorsqu'ils ont commis des actes contraires à la Constitution ou de graves violations de la loi, sont prononcées par décret motivé du président de la République. La dissolution et la destitution peuvent également être prononcées pour des raisons de sécurité nationale ». Article 126, paragraphe 1, constitution de l'Italie.

provinciale. Dans ce cas, la Commission électorale nationale indépendante organise les élections provinciales dans un délai de soixante jours à compter de la dissolution »¹⁴². Dans la même lancée, « le Président de la République peut, par une ordonnance délibérée en Conseil des ministres et après concertation avec les bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat, relever de ses fonctions le Gouverneur d'une province »¹⁴³. Ces actions de contrôle interviennent, exceptionnellement, lorsqu'on est en présence du comportement d'une région autonome qui est en situation d'excès de pouvoir, on parlerait d'*excès d'autonomie*. Compte tenu de la portée sensible d'un tel pouvoir, il aurait été souhaitable qu'il soit soumis au contrôle d'un juge constitutionnel qu'on espère au-dessus de la mêlée, du jeu politique et au-dessus des intérêts parfois partisans des protagonistes.

Conclusion

L'Etat régional existe. Cependant, eu égard à ces traits caractéristiques majeurs que sont *la constitutionnalisation de l'autonomie élevée reconnue aux régions et le contrôle nécessaire de l'Etat sur ces régions*, il semble pertinent de le considérer non pas comme une forme d'Etat entièrement à part, distinct de l'Etat unitaire et de l'Etat fédéral, mais davantage comme une forme spéciale de l'Etat unitaire en droit constitutionnel. Après l'Etat unitaire centralisé et l'Etat unitaire décentralisé, *l'Etat unitaire régionalisé apparaît comme la troisième génération de l'Etat unitaire qui se situe toutefois aux frontières de l'Etat fédéral*.

Flexible et compatible aux formes centralisée et décentralisée de l'Etat unitaire, les développements autour de l'Etat régional remettent à l'ordre du jour la question sur la nature caractéristique du système juridique de l'Etat unitaire et, dans une large mesure du système juridique de l'Etat tout simplement. Système juridique ontologiquement pyramidal, caractérisé par une « organisation polycentrique du pouvoir d'État »¹⁴⁴ et par son unité, au double sens de *un* et *unification* du droit, certains auteurs estiment que *le « pouvoir normatif local »* concédé aux régions autonomes constitue un obstacle pour le rattachement de l'Etat régional à la catégorie de l'Etat unitaire¹⁴⁵. En fait, l'analyse du processus de régionalisation, ou de « provincialisation »¹⁴⁶ pour

¹⁴² Article 197, paragraphe 7, constitution de la RDC

¹⁴³ *Ibid.*, article 198, paragraphe 10

¹⁴⁴ (L.) Favoreu, (P.) Gaïa, (R.) Ghevontian, (J-L.) Mestre, (O.) Pfersmann, (A R.), (G.) Scoffonip, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 467.

¹⁴⁵ (D.) Baranger, *Le droit constitutionnel, op. cit.*, p. 55.

¹⁴⁶ (E.H.) Mbodj, « Préface », dans (J-L.) Esambo Kangashe, *Traité de droit constitutionnel congolais, op. cit.* p. 11.

reprendre l'expression consacrée en RDC, et le statut « du droit régional » ne permettent pas de perturber suffisamment le caractère unitaire du système juridique de l'Etat régional. L'ensemble est préservé par la sagesse d'un juge constitutionnel qui non seulement veille à la suprématie de la constitution en assurant l'équilibre des tensions entre les forces centrifuges et la force centripète, mais aussi contribue à rendre « vivant et non plus abstrait, comme il le fut pendant très longtemps »¹⁴⁷ l'ordre constitutionnel.

Enfin, ces développements sur l'Etat régional peuvent être utiles à l'Etat africain, notamment à l'Etat africain francophone dont la forme unitaire de l'Etat, héritée de la colonisation ou de l'administration internationale française, est en crise actuellement. L'Etat unitaire africain francophone n'arrive pas à répondre aux aspirations de sa population dont les plus essentiels sont le développement et la sécurité. La régionalisation peut donc être une voie de sortie de crise pertinente. Elle permettra de concilier les intérêts d'unité et de centralisation de l'Etat central d'une part à ceux de développement autonome des entités territoriales locales d'autre part. Il reviendra donc à chaque Etat africain intéressé de donner sa touche personnelle à la régionalisation afin d'assurer les équilibres qui lui conviennent. Dans cette perspective, le Cameroun pourrait expérimenter la régionalisation, notamment la régionalisation partielle à régime unique ou multiforme, pour pertinemment faire face à la crise socio-politique qui sévit dans ses régions du nord-ouest et du sud-ouest depuis quelques années. Les particularités de sa constitutionnalisation de la décentralisation¹⁴⁸ le prédisposent à une telle mutation politique, institutionnelle et juridique.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p.8.

¹⁴⁸ (J-M. II) Couessu', « La constitutionnalisation de la décentralisation dans les Etats francophones d'Afrique subsaharienne », *op. cit.*

Les sanctions internationales contre les coups d'Etat en Afrique

International sanctions against coups d'Etat in Africa

ABENELANG Salomon Mickson

Docteur Ph.D Chargé de Cours à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)

Résumé : Tout changement anticonstitutionnel de gouvernement entraîne des sanctions au plan international. Les sanctions peuvent être dirigées contre des individus ou contre les gouvernements militaires putschistes en place. Toutefois, les événements contemporains en Afrique démontrent que les sanctions internationales dirigées contre ces gouvernements sont inopérantes. Cela peut s'observer à partir des mécanismes d'adoption qui sont confrontées à certaines difficultés. En outre, l'application des sanctions est neutralisée, ce qui n'empêche donc pas la répétition des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique.

Mots clé : sanctions, coups d'Etat, adoption, application.

Abstract : Any unconstitutional change of government results in international sanctions. Sanctions can be directed against individuals or against putschist governments in place. However, contemporary events in Africa demonstrate that international sanctions directed against these governments are ineffective. This can be observed from adoption mechanisms which face certain difficulties. In addition, the application of sanctions is neutralised, which therefore does not prevent the repetition of unconstitutional changes of government in Africa.

Key words : sanctions, coups d'Etat, adoption, application

Introduction

Le phénomène des coups d'Etat génère tant de réactions et de tensions qui se matérialisent par plusieurs sanctions sur la scène internationale. En effet, les sanctions constituent une réponse prompte face à la violation d'une norme. Une société internationale organisée juridiquement, doit encadrer la mise en œuvre des sanctions¹ lorsqu'elle est confrontée à un crime en l'occurrence les coups d'Etat ou coups de force². Depuis de nombreuses années déjà, les putschs sont disqualifiés dans tous les concours d'accès à la fonction présidentielle. Ces modalités de passages en force, ne devraient laisser la communauté internationale indifférente. Pour cette raison, le recours aux mécanismes de sanctions, est devenu l'une des recettes les plus appréciées au sein des organisations internationales contre les gouvernements issus des coups d'Etat. Evidemment, « *il existe une contradiction... entre l'idée de sanction et celle de la souveraineté des états en droit international public*³ ». Mais emportée par le souci permanent du maintien de la paix internationale, les nations⁴ unies et de nombreuses autres organisations régionales⁵, ont régulièrement envisagé des sanctions à l'encontre des Etats dont le comportement serait constitutif d'une menace contre la paix, ou d'une rupture de celle-ci.

Le continent africain, au regard des précédents événements qui se sont déroulés, vient de réaffirmer tristement qu'il détient toujours la palme d'or des putschs au plan mondial. Seulement entre 2012 et 2023, pas moins de dix-sept coups d'Etat ont eu lieu sur le seul espace africain⁶. Dans cette spirale déstabilisatrice de l'ordre constitutionnel, la partie occidentale du continent se trouve

¹ G. DUBE, « Les sanctions du droit international public dans la charte des Nations unies », *Les cahiers du droit*, volume 5, numéro 1, mars 1963, p. 98.

² Le coup de force renvoie à des réalités aussi différentes que le coup d'Etat, notamment le putsch, la révolution, l'insurrection ou coup d'Etat civil, le coup d'Etat constitutionnel... Voir É. NGANGO YOUNBI, « Coup de force et droit constitutionnel en Afrique : brèves réflexions théoriques. Etude en l'honneur du Professeur M. DURUPTY (1937-2020) », *Revue du droit public*, mars 2023, numéro 2, p. 531.

³ G. DUBE, « Les sanctions du droit international public dans la charte des Nations unies », *op. cit.*

⁴ Le Conseil de sécurité, sur le fondement de la charte des nations unies aux termes de son article 42, a envisagé une palette de sanctions pour remédier à certaines situations troublantes.

⁵ L'Union européenne par exemple, est le deuxième émetteur de sanctions juste derrière l'Organisation des Nations Unies (ONU). Voir S. MATELLY, C. GOMEZ, S. CARCANAGUE, « Performance des sanctions internationales », Rapport final de l'étude PERSAN, mars 2017, p. 9.

⁶ On peut les répartir ainsi qu'il suit : le Mali (2012, 2020, 2021), la Guinée-Bissau (2012), l'Égypte (2013), la Centrafrique (2013), le Burkina Faso (2015, janvier 2022 et septembre 2022), le Tchad (2021), le Soudan (2019, 2021), le Zimbabwe (2017), la Guinée (2021) et plus récemment en 2023 le Gabon. Pour plus d'informations, lire M. A. BOISVERT, « Coups d'État en Afrique : le retour de l'uniforme en politique », *Bulletin francopaix*, Vol. 7, n° 1-2, JAN-FEV 2022, p. 3.

aux premières loges avec cinq coups d'Etats en moins de deux ans notamment un en Guinée-Conakry, deux au Mali et deux autres au Burkina-Faso. Pourtant, à l'issue de chaque secousse étatique, des condamnations et sanctions se multiplient de la part des Etats et organisations internationales, en vue de rappeler les valeurs et principes fondamentaux qui sous-tendent toute dévolution du pouvoir au sein d'un Etat à l'ère contemporaine. « *Nous demandons instamment un retour rapide à l'ordre constitutionnel*⁷ », cette déclaration devenue générique, tend effectivement à inonder nombre de discours des officiels sur la scène internationale.

Nul doute qu'un changement anticonstitutionnel de gouvernement, soit encore permis tant sur le plan interne que sur le plan international, quel que soit ses motivations. En effet, la conséquence directe d'un putsch militaire est la sanction à l'encontre du gouvernement auteur de cet acte, d'où la pertinence de la présente analyse à savoir les sanctions⁸ internationales contre les coups d'Etat en Afrique. Dans le contexte africain actuel, il ne fait guère de doute que les multiples coups d'Etat perpétrés çà et là, ont permis de se rendre compte de l'effectivité des sanctions dirigées contre plusieurs pays aux confins du continent. Pour mieux appréhender la présente thématique, il sied de procéder au préalable à un essai de clarification de deux notions clés à savoir les sanctions internationales et les coups d'Etat.

La sanction peut s'entendre d'une « *action prise en cas de violation d'une règle de droit national ou international*⁹ ». Son objectif est de punir, de dissuader le coupable en vue de protéger l'ordre public, et affirmer solennellement que la règle de droit survit à ses violations¹⁰. Pour continuer à maintenir un certain ordre public international, l'on a souvent adopté des sanctions à l'encontre des gouvernements qui s'inscrivent en marge de la légalité internationale. Les coups d'Etat étant rangés dans la catégorie des actes répréhensibles, leur survenance entraîne *ipso facto* des sanctions internationales. Ces moyens de coercition peuvent être politiques¹¹, économiques¹²

⁷ Telle est la déclaration qui ressort du point de presse effectué par R. Shamdasani, porte-parole du Haut-Commissariat de l'ONU aux droits de l'homme dénonçant la prise du pouvoir par la junte militaire au Burkina Faso quelques temps après le renversement du président élu démocratiquement Roch Marc KABORE.

⁸ De plus en plus, les « sanctions connaissent un nouveau regain d'intérêt de la part des Etats, mais aussi des Nations unies... ». Voir S. MATELLY, C. GOMEZ, S. CARCANAGUE, « Performance des sanctions internationales », *op. cit.*, p. 4.

⁹ F. BOUCHET-SAULNIER, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La Découverte, 2013, p. 707.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Les sanctions politiques peuvent se matérialiser par la rupture des relations diplomatiques.

¹² Les sanctions économiques se définissent comme « toute mesure financière, monétaire ou commerciale, prise par un Etat isolement ou par plusieurs Etats collectivement pour exercer des pressions sur un Etat pour lui faire ou

voire même militaires¹³, ils sont décidés tantôt d'une manière individuelle¹⁴, tantôt par un ensemble d'Etats¹⁵. Très souvent, les sanctions sont générales¹⁶ ou sélectives c'est-à-dire ciblées. La dernière hypothèse qui est d'ailleurs la plus usitée de nos jours, vise à frapper ou à cibler uniquement certaines personnes ou certains produits.

Une certaine doctrine¹⁷ au sujet des sanctions, opère une distinction entre celles dites positives et celles dites négatives. Les sanctions positives que l'on considère comme des incitations¹⁸, sont appliquées par un Etat ou une organisation internationale, pour pousser un autre Etat à renoncer à une mesure quelconque. Les sanctions négatives en revanche, correspondent à des mesures pouvant être qualifiées tout simplement de punitions¹⁹. Qu'elles soient positives ou négatives, les deux modalités de sanctions ont une même finalité à savoir, ramener les auteurs de la violation d'une norme sur le « vrai chemin » de la légalité ordinaire. Se fondant sur cette exigence dans le contexte africain, la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG), a envisagé une série de sanctions en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement²⁰ en l'occurrence les coups d'Etat.

La notion de coup d'Etat sur laquelle l'on a jeté notre dévolu, contrairement à celle plus globale de changement anticonstitutionnel de gouvernement²¹, constitue une des variables déterminantes de la présente analyse. En effet, le coup d'Etat dont il est question ici s'assimile à un putsch militaire, lequel consiste à s'emparer du pouvoir par les moyens de la force armée. Ce n'est donc nullement une tentative avortée d'un putsch, mais effectivement une action militaire

l'empêcher de faire certains actes ». STERN J., « Les sanctions en droit international économique », *Etudes Internationales*, numéro 35, février, 1990, pp. 42-53.

¹³ Généralement, les sanctions militaires peuvent se manifester par une intervention armée. Les forces militaires peuvent agir soit par voie terrestre, aérienne ou maritime.

¹⁴ Cette modalité de sanctions sont considérées comme des sanctions unilatérales.

¹⁵ Ces sanctions sont généralement prises dans le cadre des organisations internationales ou régionales, on les considère comme les sanctions collectives.

¹⁶ Il faut noter que les sanctions générales sont assez rares, d'habitude elles sont ciblées.

¹⁷ MADIES T., LAURILA H., « Economic sanctions: Embargo on Stage; Theory and empirical Evidence » University of Tampere, 2013.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Lire le chapitre VIII de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance adoptée le 30 janvier 2007 par les pays d'Afrique réunis dans le cadre de l'Union africaine.

²¹ Il est évident que le changement anticonstitutionnel de gouvernement renvoie à plusieurs réalités. Il peut s'agir d'un putsch, d'un refus de la part d'un gouvernement sortant de reconnaître le vainqueur du libre jeu électoral, d'une modification frauduleuse de la constitution en vue de se maintenir au pouvoir, c'est-à-dire un coup d'Etat constitutionnel...

réussie, qui permet à ses protagonistes de devenir des gouvernants d'un Etat. Les coups d'Etats militaires n'aboutissent pas nécessairement à des pertes en vies humaines. Nonobstant cette précision, et quel que soit leur *modus operandi*, ils demeurent à jamais une voie marginale d'accès au pouvoir. Tout putsch ou coup d'Etat, est rangé sur la liste des moyens illicites d'accéder au pouvoir et dont la réalisation peut donc entraîner²² une réaction. Les récents coups d'Etat perpétrés en Afrique ont conduit la communauté internationale, à adopter des sanctions contre les juntes militaires installées au pouvoir d'une manière anarchique.

Au regard de ce qui précède, l'on tentera de circonscrire notre analyse à partir des faits qui se sont déroulés récemment aux confins de l'espace africain. Précisément, l'on va s'appuyer davantage sur les sanctions qui résultent de la perpétration des coups d'Etat à partir de l'année 2021. En effet depuis cette période, l'on n'a cessé d'infliger une kyrielle de sanctions aux Etats dont les gouvernants sont les rejets des armes et non des urnes. La situation est devenue on ne peut plus préoccupante. En l'espace de trois ans, l'on a assisté en Afrique de l'ouest à six coups d'Etats dont un en Guinée-Conakry, deux au Burkina-Faso, deux au Mali et un au Niger. A cela s'ajoute celui commis en Afrique centrale notamment au Gabon. Cette spirale négative de la présence continue des juntes militaires à la tête des Etats, ne peut que susciter l'aversion de la communauté internationale, pourtant jadis indifférente face à cette pratique. Le droit international par le passé, ne s'intéressait pas aux mécanismes de la dévolution du pouvoir au sein des Etats. Pendant longtemps, il est resté indifférent à l'égard des régimes politiques, sur la base du principe de l'autonomie constitutionnelle²³.

Mais avec l'émergence du principe de la légitimité démocratique des gouvernements sur la scène internationale, le concert des Etats devrait se conformer aux ordres constitutionnels, respectueux des droits de l'homme, des règles du jeu démocratique pour l'accès à la fonction présidentielle. Il est donc désormais convenu que toute tentative d'accéder au pouvoir hors des moyens légaux est proscrite sous peine de sanctions. En Afrique, ces sanctions sont prévues depuis

²² TIGROUDJA H., « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », in ABDULQAWI A. YUSUF et FATSAH OUGUERGOUZ (dir), *L'union africaine. Cadre juridique et institutionnel*, Paris, Pedone, 2013, pp 243-255.

²³ Lire utilement la Résolution 2625 du 24 octobre 1970 selon laquelle : « *Chaque Etat a le droit de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel* ». Une même analyse apparaît plus tard dans l'avis de la CIJ du 16 octobre 1975 selon lequel, « *aucune règle de droit du droit international n'exige que l'Etat ait une structure déterminée comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde* ».

la défunte organisation de l'unité africaine (OUA). En réalité, c'est sous l'ère de l'OUA qu'il a été déterminé un régime d'interdiction des putschs²⁴. Par la suite, ces mesures ont été favorablement accueillies auprès des organisations sous-régionales comme la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). A travers son outil²⁵ contraignant sur la démocratie et la bonne gouvernance, les changements anticonstitutionnels de gouvernement sont proscrits et exposés à des sanctions graduelles. Le protocole a pour objectif de dissuader et de punir les gouvernants qui pratiquent les coups d'Etat pour accéder au pouvoir.

Il en va pareillement de l'ONU qui a souvent édicté un nombre considérable de sanctions contre les gouvernements putschistes qui se sont incrustés au pouvoir. C'est à ce titre qu'un coup d'Etat peut constituer une menace à la paix ou une rupture de celle-ci²⁶ dans l'ordre international. Gardien de la paix et de la sécurité internationales, le conseil de sécurité devient dès lors l'institution habilitée à rétablir un ordre secoué. Par ailleurs, il se trouve qu'il y a bien d'autres instances au plan international, qui élaborent des mesures de sanction contre les coups d'Etat.

Si la perpétration des putschs est condamnée et sanctionnée avec véhémence, force est de rappeler que la question des sanctions internationales contre des gouvernements n'est guère une nouveauté. Une doctrine non moins considérable, a déjà consacré des analyses sur cette problématique. Georges Dubé a commis un article intitulé « Les sanctions du droit international public dans la charte des nations unies²⁷ ». Dans son développement, l'auteur tente de mettre en exergue la place centrale du conseil de sécurité des nations unies²⁸ dans la prise des sanctions relativement à ses attributions qui découlent du chapitre VII de la charte. Il y a aussi Sophie Marineau²⁹ dont le mémoire de recherche a porté sur les sanctions économiques et diplomatiques au

²⁴ Lire successivement la Décision d'Alger de 1999 sur le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement et la promotion de la démocratie en Afrique ; la Déclaration de 2000 relative à la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique et également la Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement de 2000.

²⁵ Voir le protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO de 2001.

²⁶ B. STERN, « Evolution récente en matière de maintien de la paix par l'ONU », *Revue de l'Association française pour les Nations unies*, numéro 5, Automne-Hiver, 1998, p. 9.

²⁷ Sur cette question, lire la note de bas de page numéro 1 du présent article.

²⁸ On peut aussi mentionner les auteurs D. C. OLARTE, C. FOLSCHÉ, « L'efficacité des sanctions de l'Organisation des nations unies », *International Law ; Revista Colombiana de Derecho Internacional*, num. 3, junio 2004, pp. 11-72.

²⁹ S. MARINEAU, *L'usage des sanctions économiques et diplomatiques dans la gestion des crises internationales. Etudes des cas d'Afghanistan (1979) et d'Ukraine (2014)*, Mémoire de maîtrise en histoire, Université LAVAL, 2017.

sujet de l’Afghanistan et l’Ukraine. L’étude s’attarde uniquement sur les sanctions économiques et ne concerne pas les Etats d’Afrique. Dans la même foulée, Jean Baptiste Dudant³⁰ a analysé les sanctions économiques des nations unies contre l’Irak. Tout comme le précédent développement, les sanctions sont circonscrites autour du champ économique seulement, et elles ciblent les Etats non africains, ce qui ne cadre pas avec les orientations de la présente recherche.

En effet, notre analyse a pour particularité de s’appesantir sur les multiples sanctions dirigées contre les nouveaux gouvernements putschistes en Afrique. Certes certains auteurs dans leurs recherches, ont mis l’emphase sur ces réalités africaines. Tel est le cas d’Arsene-Joel Adeloui, qui a abordé la question des réactions internationales à la rupture de l’ordre constitutionnel en Afrique³¹. Mais il faut retenir que son champ d’analyse, demeure plus étendu que le nôtre. En se référant à la rupture de l’ordre constitutionnel, ses travaux s’inscrivent bien au-delà de la sphère des coups d’Etat, pour aborder les modifications frauduleuses de la constitution entre autres. Tout l’intérêt du présent travail est de tenter d’évaluer la dynamique des sanctions suite aux coups d’Etats perpétrés dans certains pays d’Afrique. D’un point de vue théorique, il s’agit de mesurer le degré d’efficacité³² des sanctions contre les gouvernements ciblés. La portée du dispositif normatif³³ visant à sanctionner les gouvernements putschistes, nécessite d’être questionnée. D’un point de vue pratique en revanche, il s’agit de s’interroger par exemple si l’adoption et l’application des sanctions sont unanimement partagées au sein des organisations communautaires régionales ou universelles. En réalité, l’on observe des tensions entre Etats au sujet des sanctions.

En considération de tout ceci, le problème de l’encadrement des sanctions contre les gouvernements nouvellement putschistes en Afrique semble prégnant. Aussi bien de la part des instances d’adoption et d’application des sanctions, que du côté des gouvernements qui font l’objet desdites sanctions, il y a de nombreuses failles qui sont tangibles. Les sanctions ne semblent pas encore constituer un moyen dissuasif d’envergure, pour la cessation des coups d’Etat dans certains

³⁰ J. B. DUDANT, *Les sanctions économiques globales des Nations Unies contre l’Irak*, Mémoire de Master 2 Droit International Public, Université Paris II, 2019-2020.

³¹ Cette question a été développée par l’auteur lors du colloque qui a eu lieu à Niamey en 2022.

³² Lorsque l’on aborde la question des sanctions internationales, il est constant de relever que la dimension de leur efficacité est rarement oubliée. On peut citer entre autres les auteurs D. C OLARTE, C. FOLSCHE, « L’efficacité des sanctions de l’Organisation des nations unies », *op. cit.*

³³ Parmi les outils normatifs destinés à sanctionner les coups d’Etat en Afrique, on peut citer principalement la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance adoptée de 2007 et le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO de 2001.

pays d'Afrique. Sous ce rapport, l'on peut se poser une question notable : quel est le sort des sanctions internationales contre les coups d'Etat en Afrique ? Pour apporter une esquisse de réponse à cette interrogation, l'on tentera de retenir l'hypothèse selon laquelle, les sanctions internationales contre les coups d'Etat sont incertaines. Un développement basé essentiellement sur les textes juridiques³⁴, la jurisprudence³⁵ et de manière accessoire à d'autres disciplines, permettra d'avoir une lecture au-delà du formalisme. Pour ce faire, il sied de démontrer que l'adoption des sanctions peut s'avérer fragile (I), ce qui dilue dans la foulée la teneur de leur application (II).

I- L'adoption des sanctions empreinte de fragilité

Malgré l'illégalité qui caractérise les coups d'Etat de nos jours, il demeure très rare que ces derniers soient unanimement condamnés sur la scène internationale. Par moments certains putschs, à défaut d'être célébrés publiquement, peuvent ne pas faire l'objet de condamnations de la part de quelques Etats ou organisations internationales. La réalité provient du fait qu'il y a, une absence d'unanimité au sein des instances de décisions (A), toute chose qui rappelle un climat des inégalités entre différentes institutions habilitées à infliger des sanctions aux divers gouvernements issus des coups d'Etat (B).

A- Absence d'unanimité pendant l'adoption des sanctions

L'adoption des sanctions contre les gouvernements issus des coups d'état est souvent loin de faire l'unanimité entre Etats au plan international. L'une des principales raisons est que, les Etats ne sauraient entretenir les mêmes degrés de rapports entre eux. En d'autres termes, les relations interétatiques marquées par la souveraineté³⁶, varient en fonction de la volonté de chaque entité. C'est sous ce prisme qu'il s'observe certaines divergences (1), toute chose qui amène à constater par ailleurs, des contestations concernant l'adoption des sanctions devant les instances compétentes sur la scène internationale (2).

³⁴ L'on fait référence ici à la dogmatique juridique, une approche très chère à la communauté des juristes.

³⁵ Parlant de la jurisprudence, l'on se réfère à la casuistique relative à l'analyse systématique des décisions de justice.

³⁶ L'organisation des nations unies est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres. Lire l'article 2(1) de la Charte des nations unies adoptée à San Francisco le 26 juin 1945.

1- Les oppositions persistantes entre Etats

L'épidémie des coups d'Etat³⁷ qui sévit actuellement en Afrique, a sans doute révélé de la manière la plus visible, les oppositions voire les divergences entre Etats lors de l'adoption des sanctions contre les gouvernements qui résultent des putschs. La situation concernant le Niger s'avère plus éloquente de nos jours. En effet, après le coup d'Etat³⁸ contre Mohamed Bazoum par une junte militaire, la CEDEAO sur la base de son protocole³⁹, a décidé de sanctionner le gouvernement putschiste actuel du Niger. Mais au moment de l'adoption des sanctions, il est apparu une vive opposition des Etats du Mali et du Burkina Faso. En fait, il se trouve que ces deux pays, ont opéré un changement de leurs diplomaties. Ceux-ci ont préféré se rapprocher de la Russie plutôt que de la France, après les coups d'Etat respectivement en 2020 et 2021 pour le Mali et en 2022 pour le Burkina Faso⁴⁰.

Cette situation tensionnelle à l'égard de l'Etat français, a été à l'origine des contestations lors de l'adoption des sanctions contre le gouvernement putschiste du Niger. Dans le souci de préserver le règne des juntes militaires au pouvoir, les deux Etats sus-évoqués y compris la Guinée n'ont pas été d'accord avec l'adoption des sanctions contre le gouvernement putschiste du Niger. Il n'y a pas eu unanimité entre les Etats membres de la CEDEAO lors de la prise des sanctions en question. C'est pour cette raison que la junte militaire, a continué à entretenir des relations avec le Burkina Faso, le Tchad et le Mali nonobstant les interdictions de l'organisation. Elle considère ces Etats comme de vrais alliés, puisqu'ils proviennent⁴¹ tous des régimes militaires.

Après avoir rappelé le principe de la tolérance zéro pour les changements anticonstitutionnels de gouvernement, tel que contenu dans de nombreux instruments internationaux et régionaux, la CEDEAO a adopté une palette de mesures sévères contre le

³⁷ « Depuis la période post indépendance jusqu'à nos jours, l'épidémie des coups d'Etat n'a cessé de s'accroître en Afrique ». Voir S. M. ABENELANG, « Le statut des auteurs de coups d'Etat en droit constitutionnel : les cas du Mali et du Burkina Faso », *Revue Internationale de Droit et Science Politique*, vol. 3, N12 décembre 2023, pp. 46 77.

³⁸ Le président démocratiquement élu en avril 2021 Mohamed Bazoum, a été destitué en date du 27 juillet 2023 par des militaires issus de la garde présidentielle.

³⁹ Voir le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO adopté en 2001, *op. cit.*

⁴⁰ Voir S. M. ABENELANG, « Le statut des auteurs de coups d'Etat en droit constitutionnel : les cas du Mali et du Burkina Faso », *op. cit.*

⁴¹ L'on constate qu'il y a une sorte de solidarité entre tous les gouvernements issus des coups d'Etat en Afrique de l'Ouest de nos jours.

gouvernement militaire du Niger⁴². Elle a en cela ordonné le déploiement de la Force en attente, pour un rétablissement rapide de l'ordre constitutionnel⁴³, même si par la même occasion, elle a émis l'hypothèse d'un assouplissement progressif des sanctions adoptées contre le Niger⁴⁴. N'ayant pas été en harmonie avec ces multiples décisions, cette situation a suscité des mécontentements auprès des Etats de la sous-région, principalement le Burkina Faso et le Mali. Ils estiment qu'une intervention militaire contre leur voisin, serait une « agression illégale et insensée ». En effet, ils se sont opposés aux sanctions adoptées par l'organisation, en créant une nouvelle alliance.

Une telle initiative exprime dans une certaine mesure, les distorsions existantes au sein de la CEDEAO en ce qui concerne l'adoption des sanctions contre les putschs militaires effectués récemment au Niger. Ainsi le 15 septembre 2023, les gouvernements militaires du Burkina Faso, du Mali et du Niger, ont annoncé la mise sur pied d'une alliance des Etats du Sahel (AES), dans la perspective de se défendre contre toute atteinte à leur intégrité. Ils ont dès lors, signé une charte dite « du Liptako-Gourma⁴⁵ ». L'alliance couvre les frontières des trois Etats sus-évoquées. Ce faisant, elle semble être la résultante de vives divergences, relativement aux sanctions internationales contre les putschs militaires en Afrique. Le fait est que les sanctions, sont très souvent partagées diversement sur la scène internationale. La situation du Niger est assez éloquente en la matière, où justement, l'on a pu observer que les décisions adoptées par la CEDEAO n'ont pas reçu une bonne audience auprès de tous les Etats membres.

Sans vouloir soutenir les gouvernements putschistes, il sied de relever néanmoins, que certaines sanctions internationales dès leur adoption, sont prédestinées à être fragilisées. En effet, cela pourrait provenir d'un désaccord qu'une partie d'Etats peuvent manifester lors des premières prises de décisions. Tel est donc le cas en ce qui concerne l'adoption des sanctions contre les

⁴² Lire le communiqué final du cinquante-et-unième sommet extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique au Niger en date du 30 juillet 2023 à Abuja.

⁴³ Confère le point 10(K) relatif au communiqué du deuxième sommet extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique au Niger en date du 10 août 2023 à Abuja.

⁴⁴ Lire le point 34 (iii) de la soixante-quatrième session ordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO tenue le 10 décembre 2023 à Abuja.

⁴⁵ La charte prévoit dans son article 6 que « toute atteinte à la souveraineté et à l'intégrité du territoire d'une ou plusieurs parties contractantes sera considérée comme une agression contre les autres parties et engagera un devoir d'assistance et de secours de toutes les parties, de manière individuelle ou collective, y compris l'emploi de la force armée pour rétablir et assurer la sécurité au sein de l'espace couvert par l'Alliance ».

gouvernements putschistes, où s'enracinent parfois des contestations relatives aux mesures de sanctions à adopter.

2- La contestation judiciaire des sanctions adoptées

La fermeté des sanctions adoptées contre les coups d'Etat en Afrique, illustre l'engagement de la communauté internationale à intégrer l'ensemble des gouvernements dans l'univers réel de la démocratie. Aux confins de l'espace francophone où la quasi-totalité des coups d'Etat se sont effectués en Afrique, il faut relever que l'organisation de la francophonie, tout comme les nations unies, exhorte ses Etats membres à se conformer aux pratiques démocratiques. De la sorte, elle s'investit à « *l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits*⁴⁶ ». Ceci est un prolongement de la stratégie mondiale du nouveau mode de gouvernance, lequel s'oppose viscéralement à la prise de pouvoir par la force armée. Le même modèle de gouvernance interdisant les coups d'Etat, est exigé dans l'espace anglophone notamment à travers le Commonwealth. Il ressort des dispositions préambulaires de la Déclaration de Singapour, que les chefs d'Etat et de gouvernement de la communauté affirment « *le droit inaliénable des individus de participer aux processus démocratiques, en particulier par des élections libres et équitables dans la formation de la société dans laquelle ils vivent*⁴⁷ ».

Dans les faits, les organisations internationales réagissent conformément aux dispositions des textes qui les encadrent respectivement. Dès lors, chaque fois qu'il y a un coup d'Etat militaire dans un territoire quelconque, des sanctions rigoureuses devraient être adoptées contre tout gouvernement qui en est l'auteur. Toutefois l'adoption des sanctions, a tendance à entraîner parfois des vives contestations. Les gouvernements putschistes faisant l'objet de sanctions, contestent contre les mesures prises à leur encontre comme ce fut le cas du Mali. Suite aux nombreuses mesures adoptées, l'on a assisté à une contestation judiciaire du gouvernement malien contre les sanctions internationales dont il était la cible.

En rappel, l'Acte additionnel de la CEDEAO précise que les Etats membres « *qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la communauté encourent des sanctions judiciaires et des sanctions politiques... Les dirigeants des Etats membres, les membres de leurs familles et leurs partisans*

⁴⁶ Art.1^{er} de Charte de la francophonie du 23 novembre 2005.

⁴⁷ Lire le préambule de la Déclaration de Singapour de 1971.

*peuvent également encourir*⁴⁸ » des sanctions lorsqu'ils agissent en marge de la légalité de l'ordre communautaire. La CEDEAO au lendemain du énième coup d'Etat perpétré au Mali, a justement adopté un ensemble de sanctions⁴⁹, ce qui a également été effectué par l'UEMOA à l'effet de dissuader davantage les auteurs du coup d'Etat dont le statut demeure peu enviable⁵⁰. Aux termes de la session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement de l'UEMOA tenue en janvier 2022, il a été explicitement mentionné que les « *chefs d'Etat et de Gouvernement décident d'endosser les sanctions arrêtées par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO lors de ses sessions... des 12 septembre 2021 et 07 novembre 2021. Les chefs d'Etat et de Gouvernement imposent des sanctions additionnelles vigoureuses notamment des sanctions économiques et financières*⁵¹ ». A partir de cet instant, la situation a semblé irrésistible pour la junte militaire ayant pris le pouvoir au Mali.

Face aux multiples sanctions de ces deux instances qui se sont avérées draconiennes, le Mali a exprimé ses contestations devant la Cour de justice de l'UEMOA (CJ-UEMOA) à travers deux requêtes⁵². La première a consisté à apprécier la légalité de la décision portant sanctions adoptées. La seconde quant à elle, sollicitait le sursis à l'exécution desdites sanctions. Après analyse de la situation, la Cour de justice de l'UEMOA a décidé de sursoir à l'exécution des sanctions prononcées par la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA⁵³ contre le Mali. Elle a estimé que l'application immédiate desdites sanctions, est susceptible d'entraîner des conséquences

⁴⁸ Lire les dispositions de l'article 3 de l'Acte additionnel A/SA.13/02/12 portant régime des sanctions à l'encontre des Etats membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO.

⁴⁹ Lire la décision CMS A/DEC.02/11/2021 portant imposition de sanctions ciblées contre les autorités de la transition et toutes autres personnes empêchant le retour à l'ordre constitutionnel au Mali. Ce faisant, il a été décidé que des sanctions sont imposées contre les individus et les groupes qui ont été identifiés, y compris les membres des autorités de transition et des autres institutions de la transition. Ces sanctions seront également étendues aux membres de leur famille. Elles concernent le gel des avoirs financiers et l'interdiction de voyage.

⁵⁰ Nous avons parlé d'un statut textuellement avili concernant les auteurs de coups d'Etat. Lire utilement S. M. ABENELANG, « Le statut des auteurs de coups d'Etat en droit constitutionnel : les cas du Mali et du Burkina Faso », *op. cit*

⁵¹ Lire les dispositions de la session extraordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA tenue à Accra le 09 janvier 2022.

⁵² Il faut rappeler cumulativement la requête de l'Etat du Mali, enregistrée au Greffe de la Cour de justice de l'UEMOA le 15 février 2022 sous le n22 R 001, tendant à l'appréciation de la légalité de la « *décision portant sanctions adoptées contre l'Etat du Mali par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA le 09 janvier à Accra au Ghana* » ; la requête du même Etat enregistrée au Greffe de la Cour de Justice de l'UEMOA le 15 février 2022 sous le n22 R 001.1, ayant pour objet le « *sursis à l'exécution des sanctions contre l'Etat du Mali par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA le 09 janvier à Accra au Ghana* »

⁵³ La CJ-UEMOA a ordonné le sursis à l'exécution des sanctions prononcées par la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA lors de sa session extraordinaire tenue, à Accra, le 9 janvier 2022. Voir l'ordonnance de l'UEMOA n6/2022/CJ du 24 mars 2022.

difficilement réparables compte tenu de leur impact social, économique et financier⁵⁴. Cette mesure a finalement aussi été suivie par la CEDEAO, sans doute à son corps défendant. La contestation judiciaire observée, rend compte d'un traitement inégalitaire dans l'adoption des sanctions contre les coups d'Etat en Afrique de nos jours.

B- L'encadrement inégalitaire dans l'adoption des sanctions

Le caractère fortement illégal d'un coup d'Etat militaire, n'empêche nullement d'opiner que les sanctions adoptées laissent présager un traitement à géométrie variable. En fait, il semble se développer sur la scène internationale, une sorte d'inégalités de traitement dans l'adoption des sanctions à l'encontre des gouvernements issus des putschs militaires. Dès lors, l'on observe des appréciations variables des sanctions (1), ce qui génère une multiplication des changements anticonstitutionnels de gouvernement (2).

1- L'appréciation fluctuante des condamnations internationales

C'est un truisme que de dire que tous les coups d'Etat en Afrique, ne sont pas condamnés et sanctionnés avec la même vigueur. En rappel, au lendemain des putschs militaires perpétrés en Afrique de l'Ouest notamment au Mali, Guinée et au Burkina Faso, un ensemble d'Etats occidentaux « *représentatifs des principes et valeurs démocratiques et de l'Etat de droit... a, par divers canaux, fermement condamné les renversements des Présidents élus et réclamé le retour immédiat à l'ordre constitutionnel*⁵⁵ ». La dynamique condamnatoire observée dans ces situations, n'a pas été la même en ce qui concerne les coups d'Etat militaires perpétrés dans les autres pays. Que ce soient les Etats ou les organisations internationales, ils n'adoptent pas toujours tous une démarche identique face aux putschs militaires. Tantôt ils procèdent aux condamnations avec fermeté, tantôt ils le font avec une certaine flexibilité.

S'agissant des coups d'Etat effectués récemment en Afrique de l'Ouest, l'on a pu observer une sorte de fermeté dans les mesures de condamnations. A titre d'illustration, la CEDEAO à travers la Conférence, a condamné vertement le coup d'Etat du 5 septembre 2021 en Guinée. De

⁵⁴ Lire l'ordonnance de l'UEMOA n6/2022/CJ du 24 mars 2022, *ibid*.

⁵⁵ T. KOUNOUHO, « La diplomatie de la déviance. Réflexion sur l'action internationale des régimes issus des coups d'Etat au Burkina Faso, en Guinée et au Mali » in *Les coups d'Etat en Afrique de 1960 à 2021. Typologie, causes, conséquences et pistes de sortie durable*, Paris, L'Harmattan, 2023, p. 24.

la sorte, elle a exigé la libération immédiate et sans condition du Président Alpha Condé⁵⁶. Une intransigeance d'une telle envergure, n'est pas toujours observable s'agissant des autres organisations sous régionales. Les putschs militaires réalisés en Afrique centrale, tendent à être condamnés d'une manière assez douce. La communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) a adopté une position pour le moins étonnante au sujet du coup d'Etat au Gabon le 30 août 2023. Au lendemain de la prise du pouvoir par une junte militaire dans l'Etat gabonais, la commission de la CEEAC a promptement condamné l'acte, tout en promettant d'effectuer un examen approprié⁵⁷ de la situation lors de la prochaine session extraordinaire tenue par la conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement.

Mais durant la tenue de la session extraordinaire en question, la conférence⁵⁸ a de façon assez surprenante, encouragé les membres de la transition à maintenir l'esprit d'inclusivité pendant la durée de la transition. Nulle part dans le communiqué final, l'on n'a envisagé, ni adopté des mesures de sanctions contre les auteurs du coup d'Etat militaire. Plutôt, il ressort simplement que la conférence, maintient la décision de suspendre la participation du Gabon aux activités de la communauté jusqu'au retour à l'ordre constitutionnel⁵⁹, mais exhorte les putschistes à garantir les conditions de sécurité⁶⁰ au président déchu. Sous ce rapport, l'on subodore que cette organisation sous régionale, aurait adhéré d'une manière implicite, au putsch militaire réalisé au Gabon. En réalité cette situation illustre à suffisance, le caractère fluctuant du régime de condamnations et de sanctions contre les coups d'Etat militaires en Afrique. La situation gabonaise laisse présager que la CEEAC, a seulement condamné le coup d'Etat, tout en disculpant ses auteurs.

Par ailleurs, l'on note qu'un Etat comme la France, a simplement condamné⁶¹ le coup d'Etat au Gabon, sans véritablement envisager d'autres hypothèses pour un rétablissement rapide de l'ordre constitutionnel. Elle n'a pas explicitement exigé que le pouvoir soit remis au président

⁵⁶ Lire le communiqué de la session extraordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO du 16 septembre 2021.

⁵⁷ Lire le communiqué de la commission de la CEEAC relatif à la situation politique en république gabonaise consécutive à la prise du pouvoir par les forces de défense et de sécurité, 30 août 2023.

⁵⁸ Lire le communiqué final de la session extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEEAC dans le cadre du conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale, consacrée à la transition politique en République gabonaise, 15 décembre 2023.

⁵⁹ *Ibid*, Point 14.

⁶⁰ *Ibid*, Point 16.

⁶¹ Dans la déclaration du porte-parole du gouvernement français Olivier VERAN en date du 30 août 2023, on peut tout simplement lire que « *La France condamne le coup d'Etat militaire qui est en cours au Gabon* ».

destitué, elle souhaite seulement que le résultat de l'élection soit respecté. Dès lors on peut se demander, de quel résultat s'agit-il réellement⁶² ? Tout compte fait, le porte-parole du gouvernement français, a promis surveiller avec la plus grande attention, la situation de l'Etat gabonais. Pourtant, la France est prompte à soutenir les Etats de la CEDEAO qui plaident fortement pour une intervention militaire contre les putschistes à la suite du coup d'Etat au Niger. En réagissant de la sorte, cet Etat conforte la thèse du caractère fluctuant des condamnations et des sanctions contre les multiples coups d'Etat militaires en Afrique, ce qui n'empêche pas que les changements anticonstitutionnels de gouvernement s'accroissent aux confins de l'espace africain.

2- Le foisonnement des changements anticonstitutionnels de gouvernement

Les interdictions des changements anticonstitutionnels de gouvernement ne sont pas une nouveauté sur la scène internationale. Consciente du danger que leur réalisation présente au sein des sociétés, la communauté internationale a très tôt disqualifié ce mode d'accès ou de maintien au pouvoir. Dans le cadre continental c'est depuis l'ère de la défunte OUA, que les interdictions de tout changement anticonstitutionnel de gouvernement ont été consacrées⁶³. Elles ont été réitérées avec détermination lors de la création de l'UA. A cet effet, il ressort des dispositions de l'acte constitutif⁶⁴ que l'organisation, condamne et rejette les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Cette exigence a également été incluse dans de nombreuses chartes des organisations sous régionales africaines⁶⁵. Au plan universel, les nations unies ne sont pas restées indifférentes face à cet objecteur persistant de la gouvernance démocratique contemporaine. Selon elles, un changement anticonstitutionnel de gouvernement pourrait constituer une menace à la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression⁶⁶.

⁶² Il faut dire que le scrutin de l'élection présidentielle du Gabon en 2023, a été très critiqué à cause de nombreuses fraudes. L'on ne sait exactement qui a réellement gagné cette élection, puisque les autorités gabonaises ont annoncé la victoire d'Ali BONGO avec un pourcentage de 64,27.

⁶³ On peut citer entre autres la Décision d'Alger de 1999 sur le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement et la promotion de la démocratie en Afrique de 1999 ; la Déclaration relative à la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique de 2000 ; la Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'Organisation de l'Unité africaine face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement de 2000... etc.

⁶⁴ Lire le Principe (P) de l'acte constitutif de l'Union africaine, adopté à Lomé le 11 juillet 2000.

⁶⁵ Il est clair que lorsqu'on parcourt les différents textes des organisations sous régionales en Afrique, les changements anticonstitutionnels de gouvernement sont expressément interdits et sanctionnés.

⁶⁶ B. STERN, « Evolution récente en matière de maintien de la paix par l'ONU », *Revue de l'Association française pour les Nations unies*, n°5, Automne-Hiver, 1998, p. 9.

Nonobstant les multiples mesures relatives aux condamnations, rejets et sanctions des changements anticonstitutionnels de gouvernement, le continent africain continue de détenir la palme d'or⁶⁷ de cette triste pratique rétrograde. Depuis la période post-indépendance jusqu'à nos jours, l'épidémie⁶⁸ des changements anticonstitutionnels de gouvernement n'a pas véritablement connu une accalmie en Afrique. Comme ultérieurement mentionné, il est évident que cette pratique renvoie à plusieurs réalités⁶⁹. En d'autres termes, le foisonnement des coups d'Etat est perceptible aussi bien dans sa dimension classique constituée des putschs militaires que dans ses aspects contemporains composés de toute forme de changement anticonstitutionnel, par le canal des referendums qui constituent leurs manifestations essentielles⁷⁰.

La condamnation de ces actes antidémocratiques, n'a point freiné leur émergence. Parlant des coups d'Etat en Afrique de l'Ouest, l'ex-président du Liberia a même affirmé que « *Tant que la CEDEAO tolérera les coups d'Etat institutionnels qui permettent les présidences à vie, il y aura des coups d'Etat militaires... On ne peut pas condamner des coups d'Etat militaires lorsqu'on ne condamne pas ceux qui font des coups d'Etat institutionnels*⁷¹ ». Cette déclaration rend compte de ce que, l'adoption des sanctions internationales contre les coups d'Etat en Afrique, ne présente pas un réel impact sur la réduction des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Bien au contraire, les changements anticonstitutionnels de gouvernement se sont inscrits dans l'histoire politique de nombreux Etats africains, comme le moyen dominant d'accéder au pouvoir. C'est ainsi que certains ont estimé qu'il s'agirait d'un « *mode naturel de conquête du pouvoir*⁷² », souvent apprécié par des populations en rupture de confiance avec leurs gouvernants. Cette situation rend compte de ce que l'adoption des sanctions internationales contre les coups d'Etat laisse leurs auteurs indifférents. Ces derniers sont habitués à la démarche générique de la communauté

⁶⁷ S'agissant spécifiquement des coups d'Etat, l'on relevait déjà il y a des décennies, que le continent africain est malheureusement en passe d'égaliser ce triste record dont la détentrice au départ était l'Amérique latine. Voir M. BENCHENANE, *Les coup d'Etat en Afrique*, Paris, Publisud, 1983, p. 7.

⁶⁸ S. M. ABENELANG, « Le statut des auteurs de coups d'Etat en droit constitutionnel : les cas du Mali et du Burkina Faso », *op. cit.*, p. 48.

⁶⁹ Voir la note 21.

⁷⁰ E. NGODI, « Réflexion sur la problématique des coups d'Etat politiques en République du Congo (1963-1997) », in *Les coups d'Etat en Afrique de 1960 à 2021. Typologie, causes, conséquences et pistes de sortie durable*, *op. cit.* pp. 115-116.

⁷¹ Lire le Magazine *Hommes d'Afrique* du 06 aout 2023.

⁷² Y. VIGNON, « Les coups d'Etat en Afrique noire francophone », in *Les voyages du droit*, Mélanges D. BREILLAT, Paris, LGDJ, 2011, p. 613.

internationale, laquelle se caractérise par un triptyque à savoir les condamnations, les négociations et les concessions⁷³. Au demeurant, le fait pour les auteurs des coups d'Etat de savoir que justes après l'adoption des sanctions, l'on pourrait parvenir aux négociations, ne les dissuade pas assez. En fait, les différents protagonistes des changements anticonstitutionnels ont désormais su que le temps a souvent joué à leur faveur. Les négociations sur la durée de la transition, constituent à n'en point douter un début de réussite pour leur coup. C'est la raison pour laquelle de nos jours en Afrique, l'on n'a cessé de subir des changements anticonstitutionnels de gouvernement à répétition.

En considération de cette préoccupation, l'on peut se poser la question de savoir si les ruptures de l'ordre constitutionnel effectuées de façon itérative, peuvent souvent être rétablies juste après les menaces⁷⁴ voire l'adoption des sanctions par la communauté internationale. A l'observation, il est très difficile de répondre par l'affirmative. Les Etats et les organisations internationales adoptent généralement des sanctions, mais cela s'avère parfois insuffisant pour que l'ordre constitutionnel soit rapidement rétabli. Il a été exigé un retour rapide à l'ordre constitutionnel, suite aux coups d'Etat réalisés au Burkina Faso⁷⁵, au Mali, en Guinée⁷⁶ et au Niger entre autres. Jusqu'à nos jours, les putschistes de ces gouvernements militaires ont confisqué le pouvoir, tout en précisant eux-mêmes la durée de leur transition. Ce constat alarmant, démontre que l'adoption des sanctions contre les coups d'Etat, est assez timide et que par ailleurs, l'application des sanctions à son tour demeure inefficace.

II- L'application des sanctions en panne d'efficacité

Il faut admettre le postulat selon lequel, l'application des sanctions contre les coups d'Etat militaires en Afrique, révèle de nombreuses limites. Les précédents observés aux confins de l'espace continental, rendent compte de cette réalité. Nonobstant les réactions internationales relatives aux condamnations et aux sanctions contre les coups d'Etat, il se pose toujours un

⁷³ S. M. ABENELANG, « Le statut des auteurs de coups d'Etat en droit constitutionnel : les cas du Mali et du Burkina Faso », *op. cit.*

⁷⁴ A.-J. ADELOUI, « Les réactions internationales à la rupture de l'ordre constitutionnel en Afrique », in La construction de l'Etat en Afrique : entre démocratie et coups d'Etat, Actes de la 3eme édition des journées scientifiques de droit constitutionnel, Niamey (Niger) du 26 au 28 octobre 2022 à paraître.

⁷⁵ Lire le communiqué final du sommet extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique au Burkina Faso, en Guinée et au Mali, Accra, le 13 février 2022, Point 11.

⁷⁶ Les réactions ont été promptes à la suite du coup d'Etat en Guinée. A ce sujet, lire le communiqué final de la session extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO, Accra, le 16 septembre 2021, Point 7.

problème persistant. Celui-ci a trait à l'application effective et efficace de diverses sanctions. En effet, ces dernières sont non seulement neutralisées sur la scène interne et internationale (A), mais semblent connaître en outre une application timide du fait des divergences entre les sujets du droit international (B).

A- La neutralisation de l'application des sanctions

Une chose est d'adopter une palette de sanctions contre les gouvernements putschistes, une autre est de les mettre en exergue pour mieux dissuader leurs auteurs. Malheureusement, l'on constate que parfois, l'application des sanctions peut être neutralisée par certains Etats voire organisations internationales. Les bonnes relations que l'on entretient avec un Etat, pourraient constituer un obstacle pour la mise en œuvre des sanctions internationales imposées contre celui-ci. Il sied de relever que l'on peut développer certaines alliances avec l'Etat objet de sanctions, à l'effet de rendre celles-ci inopérantes (1), ce qui génère sans doute un climat de méfiance pour les mesures adoptées (2).

1- Les alliances sous-régionales contre la mise en œuvre des sanctions

L'accroissement des sanctions internationales contre les coups d'Etat, est susceptible d'être confronté à de nombreuses résistances de la part de certains pays. Pourtant dans la réalité, les sanctions semblent s'inscrire sur le sceau de la légalité, notamment à travers des actions qui renforcent l'autorité du droit⁷⁷ international lorsque sa violation survient. Généralement, les alliances s'opèrent davantage contre des sanctions économiques. Ces dernières, se définissent comme une « *mesure coercitive, imposée par un pays ou un groupe de pays à un autre pays, son gouvernement ou des entités individuelles dans le but de pousser à un changement de comportement ou de politique*⁷⁸ ». A cause des sanctions imposées contre un gouvernement, il arrive que certains de ses alliés, s'érigent contre leur application. Le cas nigérien semble assez topique en la matière, où une alliance a été effectuée pour empêcher l'application des mesures coercitives adoptées.

⁷⁷ I. TCHOUGNA-DIBANDOU et W. F. KALMAME NDJAPOU, « Les sanctions de la CEDEAO contre son Etat membre : entre légalité et légitimité », *Cahiers Africains de Droit International*, numéro 039, septembre 2023, pp. 192-193.

⁷⁸ H. ASKARI, J. FORRER, H. TEEGEN et J. YANG, *Economic Sanction: Examining Their Philosophy and Efficacy*, Westport, Praeger, 2003, p. 77.

En effet, après l'adoption par la CEDEAO de diverses sanctions économiques⁷⁹ à l'encontre du gouvernement putschiste nigérien, il y a eu une opposition de la part de quelques Etats comme précédemment évoqué. Face aux mesures relatives à la fermeture des frontières terrestres et aériennes entre les pays de la CEDEAO et le Niger, la suspension de toutes les transactions commerciales et financières⁸⁰ avec ce pays, ses partenaires ont adopté une stratégie d'alliance contre ces mesures. Le 16 septembre 2023, les trois Etats du Sahel que sont le Burkina Faso, le Mali et le Niger, ont conclu une alliance pour faire face, à une quelconque agression contre l'une des parties alliées. Faut-il le préciser, la CEDEAO a menacé d'effectuer une intervention armée contre l'Etat du Niger, suite à la destitution du gouvernement de Mohamed Bazoum. Pour s'y opposer, la charte du Liptako-Gourma instituant l'alliance, dispose que les alliés « *s'engagent à ne pas faire blocus des ports, des routes, des côtes ou des infrastructures stratégiques d'une Partie par les forces armées ; ne pas à partir du territoire d'une Partie permettre à des groupes armés, ... de perpétrer des attaques contre un pays du champ*⁸¹ ».

Au regard de ce qui précède, il est clair que l'application des sanctions internationales contre le gouvernement militaire actuel du Niger est mise à rude épreuve par l'alliance du Liptako-Gourma. Une éventuelle intervention militaire contre le Niger du fait du coup d'Etat, n'est pas de nature à prospérer auprès de ses alliés, si l'on s'en tient aux dispositions de la charte instituée récemment en septembre 2023. Aucune intervention militaire ne sera effectuée ni par le Mali, ni par le Burkina Faso en ce qui concerne le cas nigérien. D'ailleurs, l'Assemblée législative de transition au Burkina Faso, a voté une loi autorisant l'envoi pour une durée de trois mois renouvelable, d'un contingent militaire au Niger en vue de riposter contre une potentielle intervention armée⁸² dans ce pays. Le socle juridique d'une telle loi⁸³, se trouve dans les dispositions de la charte⁸⁴ du Liptako-Gourma qui autorise le Burkina Faso, à apporter une assistance militaire au Niger en cas de son agression ou de sa déstabilisation par une armée

⁷⁹ Lire utilement le communiqué final du cinquante-et-unième sommet extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique au Niger en date du 30 juillet 2023 à Abuja, *op.cit.*

⁸⁰ Lire le Point K du communiqué, *ibid.*

⁸¹ Lire l'article 8 de la charte du Liptako-Gourma instituant l'alliance des Etats du Sahel entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger adoptée le 16 septembre 2023 à Bamako.

⁸² Voir le journal *Le Monde*, publié le 19 septembre 2023.

⁸³ En rappel, cette loi a été proposée par le gouvernement de transition, elle a été approuvée à l'unanimité des 71 membres de l'Assemblée législative de transition.

⁸⁴ Voir l'article 8 de la charte du Liptako-Gourma instituant l'alliance des Etats du Sahel entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger, *op. cit.*

extérieure. Le Burkina Faso à n'en point douter, va à rebours des mesures de l'organisation sous régionale. Au vu de cela, les sanctions adoptées par la CEDEAO, éprouvent d'énormes difficultés dans leur application.

Plutôt que d'observer les mesures prises lors du sommet extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, le Mali et le Burkina Faso ont mis en garde la CEDEAO contre toute intervention au Niger, qui serait assimilée par eux à une déclaration de guerre. Il faut préciser que le gouvernement actuel du Niger, dès le début était déjà favorable à une telle initiative⁸⁵. En effet, sur le fondement du devoir d'assistance et de secours⁸⁶, il ne pouvait qu'autoriser une présence militaire de ses alliés, en cas d'une éventuelle intervention armée de la CEDEAO sur son sol. A l'issue d'une rencontre, le secrétaire général adjoint du ministère nigérien des affaires étrangères, a transmis les ordres émis par Niamey, « *autorisant les forces de défense et de sécurité du Burkina et du Mali à intervenir en territoire nigérien en cas d'agression*⁸⁷ ». L'alliance observée contre l'application des sanctions au Niger, est de nature à fragiliser les actions de l'organisation ouest-africaine. Les deux Etats du Mali et du Burkina Faso, ont d'ailleurs à cette occasion, menacé de se retirer de la CEDEAO en cas de son intervention militaire au Niger.

Si l'administration des sanctions internationales contre les Etats auteurs de violations du droit international, a été confiée à des organes délibérants⁸⁸, les Etats devraient matérialiser toutes ces sanctions à travers une application effective. Or, l'attitude de certains Etats rend compte des difficultés d'une mise en œuvre des mesures coercitives contre un gouvernement auteur d'un putsch. Cela pose la question de la légitimité⁸⁹ des sanctions qui est souvent mobilisée par des Etats, lesquels refusent d'observer ce qui a été convenu dans le cadre d'une organisation

⁸⁵ Lire le journal *Le Monde* publié le 25 aout 2023.

⁸⁶ Lire l'article 6 de la charte du Liptako-Gourma instituant l'alliance des Etats du Sahel entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger, *op. cit.*

⁸⁷ La déclaration du secrétaire général adjoint du ministère nigérien des affaires étrangères, a été rapportée par la chaîne de télévision France 24 en date du 25 aout 2023.

⁸⁸ I. TCHOUGNA-DIBANDOU et W. F. KALMAME NDJAPOU, « Les sanctions de la CEDEAO contre son Etat membre : entre légalité et légitimité », *op. cit.*, p. 194.

⁸⁹ La légitimité ici peut s'entendre du degré d'acceptation dont pourrait bénéficier une décision, voire une initiative quelconque.

internationale. Il y a des décisions juridiques qui sont parfois à tort ou à raison, appréhendées comme des armes juridiques dirigées contre un adversaire vis-à-vis de certains intérêts⁹⁰.

La possibilité d'une intervention militaire de la CEDEAO sur le territoire nigérien, a été considérée par les Etats malien et burkinabè comme illégitime. Si la conférence est en droit de sanctionner un Etat membre suite à la violation d'une norme internationale, il demeure tout de même que cette sanction, devrait faire l'objet d'une forte adhésion au risque de s'exposer à des contestations. En effet, la légalité et la légitimité se recouvrent⁹¹, elles sont une condition indispensable pour la sécurité du droit. Lorsque l'application des sanctions internationales est contestée au plan sous-régional, il n'est pas exclu que cela s'étende au niveau international.

2- L'extension de la coopération internationale contre les sanctions

L'application des sanctions internationales peut susciter un climat de méfiance de la part des Etats qui sont appelés à les mettre en œuvre. Les Etats qui font l'objet de sanctions, cherchent généralement à renforcer leur partenariat sur la scène internationale. Leur objectif est de neutraliser au maximum, les effets des sanctions dont ils sont la cible. Les récents événements qui se sont déroulés en Afrique, ont permis de constater que la majorité des gouvernements actuels issus des putschs militaires, ont cherché à renforcer leurs alliances. Il y a même des cas où, de nouveaux partenariats sur la scène internationale ont été institués, afin de rendre inopérante les mesures coercitives adoptées contre eux. Certains membres permanents⁹² du conseil de sécurité des nations unies, ont d'ailleurs été sollicités à cet effet. Pour s'en convaincre, l'on peut faire illustration de l'extension de nombreux partenariats avec la Russie de nos jours.

Il sied de mentionner avant toute chose, que l'Etat de la Russie entretient désormais un partenariat avec le continent africain⁹³, similaire à celui de la France-Afrique. Le premier sommet

⁹⁰ I. TCHOUGNA-DIBANDOU et W. F. KALMAME NDJAPOU, « Les sanctions de la CEDEAO contre son Etat membre : entre légalité et légitimité », *op. cit.*, p. 204.

⁹¹ M. de VILLIERS, A. Le DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2013, pp. 209-210.

⁹² Il y a cinq membres permanents du conseil de sécurité à savoir : la France, l'Angleterre, la Russie, Les Etats unis d'Amérique (USA) et la Chine.

⁹³ Il faut noter que « *L'Afrique et la Russie ont historiquement de bonne relations. A l'inverse des Occidentaux, les Russes ne sont pas des colonisateurs mais des libérateurs ou des partenaires « traditionnels », « fiables » et « amicaux » qui se sont toujours positionnés contre la colonisation. D'ailleurs les ambassades de Russie ne manquent jamais de féliciter ou de célébrer une fête d'indépendance... La Russie invite l'Afrique à participer au « nouveau monde multipolaire » ou au « nouvel ordre mondial » qu'elle promet. A cette fin deux documents clés ont été diffusés quasi-simultanément sur les murs Facebook des ambassades Russes en Afrique : Concept de la politique étrangère de*

Russie-Afrique a eu lieu en 2019, tandis que le second vient de se dérouler en 2023. La présence émergente de cet Etat est par ailleurs tangible avec certains gouvernements militaires, faisant l'objet d'une palette de sanctions internationales. L'intérêt dans cette modalité de coopération, consiste davantage à ressortir le domaine dans lequel, un gouvernement militaire soumis aux sanctions traite avec la Russie. Bien évidemment, le domaine de la coopération peut s'avérer vaste. Mais il y a lieu de relever que c'est ceux relatifs aux questions économiques et sécuritaires qui importent le plus pour une meilleure analyse de la situation contemporaine.

La coopération militaire et les ventes d'armes constituent le socle structurel⁹⁴ de la Russie-Afrique. Le gouvernement russe a ces dernières années, signé nombre d'accords de défense avec une vingtaine d'Etats africains⁹⁵. Mais si la dimension sécuritaire revêt une grande ampleur dans le partenariat, il reste que le pan économique n'est pas à l'abandon. Ce faisant, il s'est développé une coopération dans la vente du blé, le transfert du nucléaire civil et bien d'autres. Pour amenuiser les effets de certaines sanctions internationales, quelques gouvernements militaires notamment en Afrique de l'Ouest, se sont alliés au gouvernement de Vladimir Poutine. C'est ainsi que le gouvernement putschiste malien, un allié russe, a reçu un équipement militaire⁹⁶ en 2022 et 2023. La coopération avec la Russie, consiste à contourner en réalité les sanctions imposées par la CEDEAO.

Les frontières avec ses voisins membres de l'organisation sous-régionale étant fermées, il a plutôt renforcé des liens avec le gouvernement russe sur la scène internationale. On l'a même soupçonné de contribuer en approvisionnement en armes de la Russie. En effet, l'on subodore qu'il « *lui réexporterait des armes acquises officiellement pour son armée*⁹⁷ ». Le Mali cible des sanctions internationales, exerce plus que jamais une coopération étendue avec la Russie. En 2023, le ministre des affaires étrangères russe a même effectué un déplacement⁹⁸ en terre malienne pour

la Fédération de Russie, publie le 31 mars 2023 et la vision d'un monde multipolaire. Le facteur civilisationnel et la place de la Russie dans l'ordre mondial émergent ». Lire T. VIRCOULON, « La RussAfrique à l'épreuve de la guerre », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 25 juillet 2023.

⁹⁴ J. DIA, « A Sotchi, la Russie veut libérer le potentiel du commerce en Afrique », *Finacial Afrik*, 29 octobre 2019.

⁹⁵ Dans le cadre de ces accords, on peut citer entre autres le Cameroun en 2015 avec un renouvellement en 2022, la Centrafrique en 2018, le Congo en 2019, le Mali en 2019, l'Ethiopie en 2021 et bien d'autres nombreux Etats dans le continent.

⁹⁶ « Le Mali reçoit de nouveaux avions militaires de la Russie et de la Turquie », *Jeune Afrique*, 17 mars 2023.

⁹⁷ « Washington soupçonne Wagner de servir du Mali pour s'armer en Ukraine », RFI, 23 mai 2023.

⁹⁸ BARTOSIEWICZ, « Russian Diplomacy is More Active in Africa than ever », Centre for Eastern Studies (OSW), 9 juin 2023.

réaffirmer le renforcement des liens entre les deux Etats. Dans la même veine, la Russie a opposé son veto à une proposition de l'ONU visant à étendre les sanctions contre le Mali. Le texte avait pour but de prolonger d'un an, les mesures coercitives mises en place contre des personnes mettant en danger l'accord de paix de 2015⁹⁹. L'opposition de la Russie démontre que certains Etats, étendent leur coopération avec les membres permanents du conseil de sécurité, dans la perspective de mettre en mal les sanctions dont ils sont la cible. Quand cela n'est pas effectué, il y a la possibilité que l'application des sanctions devienne douce.

B- L'application douce des mesures de sanctions

La violation d'une norme, qu'elle soit dans un cadre interne ou international, exige en principe la sanction de son auteur. Généralement, dès lors qu'il y a un coup d'Etat, les réactions sont promptes sur la scène internationale. Mais le rétablissement de la situation, « *s'est toujours accompagné d'un handicap de la norme fondamentale* ». En effet, certaines dispositions de la constitution deviennent matériellement inapplicables, à cause de la primauté du dialogue que l'on développe avec les auteurs des coups d'Etat (1). Cette approche de la négociation, est susceptible de conduire à un effacement progressif de l'application des sanctions qui auraient été adoptées au départ.

1- Les négociations avec les auteurs de coups d'Etat

Certains discours officiels des représentants des organisations internationales et des Etats en ce qui concerne le phénomène du terrorisme sont clairs. « *Nous ne nous asseyons pas sur la même table que les terroristes*¹⁰⁰ ». Cette fermeté qui découle de la lutte contre le terrorisme, n'est pas identique à celle que l'on observe souvent en ce qui concerne de la lutte contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Si à la suite d'un putsch militaire, l'on a coutume d'exiger un retour rapide à l'ordre constitutionnel, il reste que cela exige une intense diplomatie à l'effet de rétablir justement l'ordre constitutionnel ordinaire qui a été détruit par des militaires. Malheureusement, cette situation conduit très souvent à une période transitoire. Les transitions politiques comme le fait observer Charles Tuekam Tatchum, « *sont de plus en plus gérées en marge*

⁹⁹ Voir *Africanews* du 31 aout 2023.

¹⁰⁰ Au sujet du terrorisme, lire utilement l'auteur sur les travaux de sa thèse de doctorat : ABENELANG S. M. , *Les Etats africains et la lutte contre le terrorisme*, Thèse de droit public, Université de Yaoundé II, 2019, 558.

*du droit constitutionnel en vigueur. Les raisons de la multiplication de telles pratiques sont tout autant juridiques que politiques*¹⁰¹ ». C'est à partir de cette phase, que l'on observe une dynamique d'échanges avec les putschistes.

Il s'avère que les auteurs de coups d'Etat, sont conscients des différentes étapes auxquelles ils sont appelés à être confrontés à savoir les condamnations, les négociations et les compromis. Ce sont ainsi les phases que subissent les putschistes pour se maintenir au pouvoir. En règle générale, les condamnations sont suivies des sanctions pour la dissuasion. Les coups d'Etat au Burkina Faso, en Guinée, au Mali et au Niger dans la sous-region ouest-africaine, ont permis de démontrer que la CEDEAO, au regard du principe de subsidiarité, est l'institution légitime d'édiction des différentes sanctions contre les régimes putschistes¹⁰². Après avoir condamné et prononcé les sanctions contre ces derniers notamment la suspension de toutes les instances de l'organisation¹⁰³, la rupture des relations économiques et commerciales, y compris la fermeture des frontières dans certaines circonstances, débute alors le processus de négociation entre les différents protagonistes.

Le déclenchement du processus de négociation, peut provenir de la conduite des putschistes¹⁰⁴ eux-mêmes au plan national. En effet, face à des mesures coercitives asphyxiantes, les auteurs d'un coup d'Etat militaire, peuvent adopter une attitude d'ouverture avec le monde extérieur. Ce faisant, la diplomatie des militaires putschistes se joue ainsi dans leur capacité à refaire¹⁰⁵ leur étiquette réputationnelle, en promettant de rétablir l'ordre constitutionnel et le retour à la vie démocratique ordinaire. En réaction à cela, les instances ayant édicté les sanctions peuvent dès lors, engager des phases de négociations surtout, qu'elles pourraient craindre également un soutien sans faille des populations derrière leur « nouveau libérateur » comme ce fut le cas au

¹⁰¹ C. TUEKAM TATCHUM, « Les chartes de transition dans l'ordre constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone : étude à partir des exemples du Burkina Faso et de la République centrafricaine », *Revue CAMES/SJP*, numéro 001/2016, p. 50.

¹⁰² T. KOUNOUHO, « La diplomatie de la déviance. Réflexion sur l'action internationale des régimes issus des coups d'Etat au Burkina Faso, en Guinée et au Mali », *op. cit.*, p. 25.

¹⁰³ Lire le communiqué final du sommet extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation au Mali, en Guinée et au Burkina Faso, *op. cit.*

¹⁰⁴ On peut lire dans le communiqué précité que la conférence « prend note de la correspondance en date du 31 mai 2022 provenant des autorités de Transition, dans laquelle elles marquent leur disponibilité et leur engagement à poursuivre le dialogue avec la CEDEAO en vue d'un retour à l'ordre constitutionnel dans les meilleurs délais ».

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 29.

Mali¹⁰⁶. C'est dans cette spirale que nombre d'émissaires des organisations internationales, faisant office de médiateurs, sont généralement envoyés auprès des autorités en charge de la transition.

Les précédents malien, guinéen et burkinabè, sont suffisamment illustratifs pour ce qui est de la diplomatie de négociation contre l'application des sanctions internationales. La médiation internationale en période de coup d'Etat doit-on le préciser, est une scène d'interactions et d'échanges¹⁰⁷ entre d'une part, ceux qui ont détruit l'ordre constitutionnel à savoir les acteurs politiques internes et d'autre part, ceux qui réclament son rétablissement à savoir les garants de la démocratie dans l'ordre international. Peut-être en vue d'apaiser les tensions provenant de l'application des sanctions contre les gouvernements militaires, la CEDEAO a procédé à la nomination de l'ancien président du Nigeria Goodluck Jonathan comme médiateur du Mali, de l'ancien président du Niger Mahamadou Issoufou comme médiateur du Burkina Faso et de l'ancien président du Bénin Boni Yayi comme médiateur de la Guinée¹⁰⁸. Cette diplomatie de l'altérité¹⁰⁹ qui s'opère en pareilles circonstances, amenuise sans doute la teneur ou la rigueur des sanctions à appliquer contre les coups d'Etat en Afrique.

Au demeurant, les médiations sont susceptibles d'affaiblir les sanctions internationales, en même temps qu'elles consolident le pouvoir des auteurs de coups d'Etat militaires. C'est pour cette raison que certains auteurs ont évoqué l'hypothèse d'une légitimation internationale du statut des auteurs de putschs militaires. En fait, il se développe à des moments, « *une intense diplomatie au lendemain d'un coup d'Etat, où les protagonistes, tentent parfois avec plus ou moins de réussites, leur intégration dans le microcosme des relations internationales*¹¹⁰ ». Lorsque les putschistes bénéficient déjà d'une certaine audience sur la scène internationale après avoir consolidé leur pouvoir au niveau interne¹¹¹, on arrive peu à peu à des compromis qui aboutissent à une remise en cause des sanctions internationales et donc à leur suspension.

¹⁰⁶ Le 21 août 2020 à Bamako Diaw, numéro 2 des putschistes malien et Ismael Wague, porte-parole de la junte militaire ont été accueillis sous les ovations de la foule au pied du monument de l'indépendance.

¹⁰⁷ T. KOUNOUHO, « La diplomatie de la déviance. Réflexion sur l'action internationale des régimes issus des coups d'Etat au Burkina Faso, en Guinée et au Mali », *op. cit.*, p. 34.

¹⁰⁸ Lire le communiqué final du sommet extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement sur la situation au Mali, en Guinée et au Burkina Faso, Accra, 4 juin 2022, Point 14.

¹⁰⁹ B. BADIE, *Le temps des humiliés. Pathologie des relations internationales*, Odile Jacob, 2014, 250 pages.

¹¹⁰ S. M. ABENELANG, « Le statut des auteurs de coups d'Etat en droit constitutionnel : les cas du Mali et du Burkina Faso », *op. cit.*, p. 71.

¹¹¹ *Ibid.*

2- La suspension progressive des sanctions internationales

Les compromis marquent la dernière étape dans le processus diplomatique qui se déroule souvent entre les auteurs d'un coup d'Etat et les émissaires des organisations internationales. Durant cette phase, il est constant de relever que certaines sanctions adressées aux putschistes, peuvent être effacées ou suspendues. En d'autres termes, le régime des sanctions financières, économiques, politiques et bien d'autres, peut connaître des mutations dans son application. Ainsi lorsque l'agenda de sortie de la transition est clairement établi et que les délais ne sont pas très longs, il est fort probable que certaines sanctions soient suspendues. D'ailleurs, le « *format de distribution des sanctions peut être proportionnel à l'étendue des efforts des régimes putschistes à entreprendre des initiatives de rétablissement de l'ordre constitutionnel*¹¹² ». Les gouvernants militaires qui ne souhaitent pas remettre le pouvoir aux civils, bénéficieraient difficilement de la suspension des sanctions.

En revanche, lorsque les gouvernants putschistes font des promesses de rétablir l'ordre constitutionnel ordinaire dans les délais raisonnables, les sanctions peuvent progressivement être suspendues. C'est dans cette veine que la CEDEAO, au sujet du Mali, avait décidé de « *poursuivre le dialogue dans le but de parvenir à un accord devant permettre la levée progressive des sanctions, à mesure que les étapes du chronogramme de transition sont réalisées*¹¹³ ». L'application des sanctions individuelles ou collectives, suite à la perpétration d'un coup d'Etat, varie en fonction de l'évolution de la situation de chaque pays. Quand un gouvernement militaire fait preuve d'ouverture avec le monde extérieur, il est possible que celui-ci, bénéficie partiellement voire totalement de la levée des sanctions dont il a été la cible. Nombreux sont ces types de gouvernements en Afrique, qui s'inscrivent dans cette logique.

La propension à réviser en constance les sanctions, est de nature à les rendre peu efficaces et partant moins dissuasives pour les potentiels candidats aux changements anticonstitutionnels de gouvernement. La problématique des sanctions pose un dilemme dans l'espace mondial. D'un côté, il y a le souci de réintégration d'un gouvernement au sein des institutions d'une organisation. De

¹¹² T. KOUNOUHO, « La diplomatie de la déviance. Réflexion sur l'action internationale des régimes issus des coups d'Etat au Burkina Faso, en Guinée et au Mali », *op. cit.*, p. 27.

¹¹³ Voir le communiqué final du sommet extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation au Mali, en Guinée et au Burkina Faso, Accra, 4 juin 2022, Point 20 (b), *op. cit.*

l'autre en revanche, persiste celui de la dissuasion des gouvernements qui parviennent au pouvoir par les armes. *In fine*, l'on doit dire que les sanctions financières et économiques, sont généralement celles qui peuvent connaître une suspension rapide. En effet, l'on cherche outre mesure, à mettre les populations des gouvernements ciblés, à l'abri de certaines conditions de vie draconienne. Toutefois, le maintien de la suspension d'un Etat des instances d'une organisation connaît une durée assez consistante. Dans les communiqués, on peut facilement lire que la conférence, décide de maintenir la suspension tel ou tel Etat de toutes les instances jusqu'au rétablissement de l'ordre constitutionnel¹¹⁴.

Il y a lieu de préciser que de telles dispositions, n'apparaissent que dans les situations où un gouvernement putschiste, fait l'objet d'une condamnation assorti de sanctions. Car certains coups d'Etat militaires ont seulement été condamnés sans que cela s'accompagne de mesures coercitives comme en témoigne le cas le plus récent à savoir celui du Gabon, où rien n'a été adopté comme sanction¹¹⁵ contre le gouvernement militaire.

Conclusion

La présente thématique consacrée aux sanctions internationales contre les coups d'Etat en Afrique, rend compte de la réalité qui prévaut actuellement au sein de ce continent. Après une légère accalmie, l'Afrique vient de rappeler ces trois dernières années, qu'elle est le terreau le plus fertile des coups d'Etat militaires dans le monde. Au regard de cette arrivée massive des gouvernements militaires dans l'espace politique, la question de leurs sanctions se pose. C'est donc ce à quoi l'on s'est attelé à démontrer à partir de la question suivante : quel est le sort des sanctions internationales contre les coups d'Etat militaires en Afrique ? La réponse à cette question, a permis d'affirmer que toutes les sanctions adoptées et appliquées contre les putschs aux confins du continent de nos jours, semblent se révéler inopérantes.

En effet le degré de popularité dont pourrait bénéficier certains auteurs de coup d'Etat, est susceptible de générer des tensions aussi bien au plan national, y compris même au niveau sous-régional voire au-delà. Sur cette base, lorsque des sanctions sont adoptées contre des

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Lire le communiqué final de la session extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEEAC dans le cadre du COPAX, consacrée à la transition politique en république gabonaise, *op. cit.*

gouvernements militaires assez admirés, il y a de fortes chances que cela soit contesté. La contestation des mesures coercitives, a sans doute un impact sur l'application de celles-ci. C'est pour cette raison que les différentes sanctions internationales contre certains régimes militaires en Afrique ne prospèrent guère. Parmi les Etats qui sont appelés à appliquer ces mesures, quelques-uns y résistent. Ils préfèrent même former des alliances contre la mise en œuvre des mesures adoptées par les organisations internationales. Au demeurant, l'on constate que malgré l'édiction des sanctions internationales contre les coups d'Etat, cela ne réduit pas l'envie de procéder aux changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique.

Les sanctions contre les coups d'Etat en Afrique ne suscitent pas beaucoup de peur de la part de leurs cibles. A l'observation, elles sont régulièrement neutralisées à travers des stratégies multiples au plan international. L'on a pu démontrer que l'acceptation des échanges avec les émissaires des organisations internationales, constituent une arme de réduction, de suspension de certaines mesures coercitives. Dès lors que les auteurs d'un putsch commencent à coopérer tout en promettant de rendre le pouvoir aux civils, cela est de nature à mettre en difficulté l'efficacité des sanctions adoptées au départ. Il est donc temps que la fermeté des sanctions contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement soit nettement repensée dans le cadre africain.

L'obligation de réserve des agents publics en droit de la fonction publique des États d'Afrique. Étude à partir de quelques États d'Afrique subsaharienne : Cameroun, Gabon, Tchad

The obligation of reserve of public agents in the law of States public service in Africa. Research done on some States of subsaharian Africa : Cameroon, Gabon, Chad

EFFAGUE SING Diyani

*Docteur/Ph.D en Droit Public, Enseignant-Chercheur au Département de Droit public,
Chercheur à l'Unité de Recherche en Droits de l'Homme, Droit International Humanitaire et
Libertés Publiques, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques,
Université de Dschang (Cameroun)*

Résumé : Conçue dans le but de disqualifier les comportements pouvant porter atteinte à la considération du service public par les usagers, l'obligation de réserve impose aux agents publics, même en dehors de leur service, de s'exprimer avec une certaine retenue, en se gardant notamment de donner à l'expression de leurs opinions une forme excessive ou insultante à l'égard des collègues, des chefs hiérarchiques ou des pouvoirs publics. Mais le contenu de cette obligation déontologique dépend de l'interprétation qu'en donnera l'administration, sous le contrôle du juge qui devra tenir compte d'une multiplicité de critères. Il n'est en effet pas évident de déterminer le contenu et les contours d'une obligation dont la portée, loin d'être générale, varie en fonction des missions assurées par l'agent, du contexte dans lequel il s'est exprimé et de chaque circonstance.

Mots clés : Obligation de réserve, fonction publique, agent public.

Abstract: Designed with the aim of disqualifying behavior that could undermine the consideration of the public service by users, the duty of reserve requires public officials, even outside their service, to express themselves with a certain degree of restraint, while remaining in particular to give the expression of their opinions an excessive or insulting form with regard to colleagues, hierarchical superiors or public authorities. But the content of the duty of reserve depends in fact on the interpretation given to it by the administration, under the control of the judge who must take into account a wide range of criteria. It is in fact not easy to determine the content and contours of an duty whose scope, far from being general, varies depending on the missions carried out by the public official, the context in which he expressed himself and of each circumstance.

Keys word: Obligation of reserve, Public service, Public agent.

Introduction

Tandis que certaines préoccupations périclitent avec le temps, d'autres, en revanche, s'y maintiennent. Elles semblent même s'enraciner malgré les trajectoires et les changements d'idéologies. L'obligation de réserve qui s'impose aux agents publics devrait en toute logique être inscrite au rang de ces préoccupations pérennes. Il suffit, pour se convaincre de l'actualité de ce sujet, de consulter le récent rapport du Conseil de discipline du Parti au pouvoir, le Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC), au sujet du Professeur Pascal Charlemagne Messanga Nyamding. Dans les faits, le Parti lui reprochait ses sorties médiatiques virulentes dans lesquelles il aurait « qualifié certains membres du Gouvernement de bandits à col blanc »¹ ; aurait « tenté de radicaliser la grève des enseignants en leur apportant son soutien »² ; et aurait « incité au soulèvement et à la prise du pouvoir par l'armée »³. Il s'en est suivi un record de sanctions, notamment son exclusion définitive du Parti⁴. De tels faits pourraient être considérés, au sens des chartes de bonne conduite et de déontologie, comme constitutifs de manquement à l'obligation de réserve. En effet, en matière de déontologie des agents publics dans les États africains, en l'occurrence ceux de la partie subsaharienne du continent, les textes portant droits et obligations des fonctionnaires disposent que « tout fonctionnaire est tenu à l'obligation de réserve dans l'exercice de ses fonctions, en se gardant notamment de donner à l'expression de ses opinions une

¹ FOUTE (F), « Cameroun : Messanga Nyamding, un militant pro-Biya dans l'œil du cyclone », in *Jeune Afrique*, en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com>, consulté le 10 septembre 2023 à 18h20.

² *Idem*.

³ *Idem*.

⁴ Pour le Professeur, « Le Cameroun est un État de droit. Il ne s'agit pas d'une indiscipline, mais au contraire d'un règlement de compte bien pensé par des personnes qui, aujourd'hui, sont tournées vers la bataille des successions. Je pense que, aujourd'hui, 37 ans après, j'ai tout donné au RDPC avec états de service. Maintenant, il faut aussi être capable de passer à autre chose », in « Cameroun: un haut responsable du parti au pouvoir a été exclu définitivement du RDPC », en ligne sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique>, consulté le 10 septembre 2023 à 19h30. Lire aussi : *Journal Meyomessala International* dans sa parution du 16 octobre 2021. En effet, dans une combinaison d'événements traversés par le Professeur, le journal rapporte que : « Joint au téléphone par nos confrères de la télévision panafricaine CTV Afrique, le politologue avait donné son sentiment « on ne peut pas être content quand on perd un poste mais je ne suis pas en colère. Toutefois, il y a un rouleau compresseur qui déferle sur moi. J'ai été brutalement limogé. J'appelle ça limogeage. Mais c'est normal dans l'administration d'être remplacé surtout que celui qui me remplace est compétent ». Dans la même parution, le journal Meyomessala révèle que nombre d'internautes considèrent qu'il s'agit d'une « stratégie pour couper de l'univers médiatique et adresser un message à tous les autres Rdpécistes en ces temps de guerre des clans », en ligne sur : www.meyomessalainternational.com, consulté en date du 18 août 2023 à 13h 29 minutes.

forme excessive ou insultante à l'égard des collègues, des chefs hiérarchiques ou des pouvoirs publics »⁵.

D'origine jurisprudentielle, l'obligation de réserve constitue l'un des impératifs déontologiques qui s'imposent aux agents publics⁶. Elle impose aux agents publics, « même en dehors de leur service, de s'exprimer avec une certaine retenue » ; « de ne pas adopter une attitude antisociale ou antinationale »⁷ ; « de ne pas donner, même dans le cadre privé, à l'expression de leurs opinions une forme grossière ou insultante à l'égard du service et de la hiérarchie »⁸. Elle impose constamment de trouver un « juste équilibre entre des valeurs concurrentes : le droit fondamental du fonctionnaire à la liberté d'expression, d'une part, et l'intérêt légitime d'un État démocratique à veiller à ce que sa fonction publique œuvre en respectant la confiance des administrés, d'autre part »⁹.

Mais dans la pratique, cette conciliation s'opère difficilement. Il n'est pas toujours évident de déterminer si les limites qui s'imposent à l'expression de l'agent public sont franchies pour qu'une procédure disciplinaire soit justifiée et engagée¹⁰. Il n'est en effet pas évident de déterminer

⁵ Cf. Les articles 40 du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'Etat du Cameroun modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000 ; 43 de la Loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la fonction publique du Gabon ; et 23 de la Loi n°17-PR-2001 portant statut général de la fonction publique de la République du Tchad.

⁶ Les agents publics n'ont pas que des obligations mais aussi des droits. C'est fort de cela que le Doyen Maurice HAURIOU présentait les fonctionnaires comme les « citoyens spéciaux bénéficiant à la fois de droits reconnus à tout un chacun et de garanties propres aux membres de la fonction publique. Cette particularité statutaire des agents publics suscite dans notre société contemporaine, sujette aux soubresauts économiques et à l'instabilité professionnelle, d'irréversibles envies en raison de la garantie de l'emploi qu'elle recèle ». HAURIOU (M), *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 12^{ème} éd., 1933, p. 743.

⁷ « L'obligation de réserve », in *Droit administratif*, Groupe ISP, en ligne sur : <https://www.prepa-isp.fr>, consulté le 22 septembre 2023 à 08h.

⁸ Il est de plus en plus demandé aux agents publics d'agir avec dignité et loyauté dans et en dehors du service en adoptant des comportements qui prônent l'éthique et la déontologie. STEVE (R), « Déontologie et fonction publique d'Etat », *Archives de philosophie du droit*, 2018/1 (Tome 60), pp. 347-354.

⁹ MOISAN (C), « L'irréductible flou de l'obligation de réserve des fonctionnaires », in *RDLF*, 2021, en ligne sur : <https://revuedlf.com/droit-administratif/lirreductible-flou-de-lobligation-de-reserve-des-fonctionnaires/>, consulté le 18 septembre 2023 à 11h30.

¹⁰ En France, lors des débats parlementaires relatifs au statut général des fonctionnaires au début des années 1980, le ministre français de la fonction publique de l'époque, Anicet Le Pors, avait rejeté un amendement demandant l'inscription de l'obligation de réserve dans la loi relative aux droits et aux obligations des fonctionnaires. Il convenait alors, selon le ministre de « laisser le soin au juge administratif d'apprécier au cas par cas les limites au droit d'expression imposée aux fonctionnaires par l'obligation de réserve ». C'est pourquoi l'obligation de réserve n'est pas inscrite dans la loi française du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Le choix de ne pas inscrire l'obligation ou devoir de réserve des agents publics dans la loi de déontologie avait déjà suscité et continue de le faire, une importante réflexion et des débats au sein de la doctrine française. Sans exhaustivité, lire utilement, ALBERTINI (J-B), « Honneur du politique » et « honneur du fonctionnaire » selon Max WEBER : quels prolongements contemporains pour le service public ? Réflexions d'un manager public », in *RFAD*, 2020/2 n°174, pp.

le contenu et les contours d'une obligation dont la portée, loin d'être générale, varie en fonction des missions assurées par l'agent, du contexte dans lequel il s'est exprimé et de chaque circonstance¹¹. C'est pourquoi l'obligation de réserve continue de questionner. Ainsi, la question qui se pose est celle de savoir : l'obligation de réserve fait-elle l'objet d'une conceptualisation suffisante dans les textes généraux et les statuts particuliers de bonne conduite et de déontologie au Cameroun, au Gabon et au Tchad ? Dans le principe et pour assurer la sécurité juridique¹², il faut que tout concept juridique soit susceptible d'une définition claire, fondée sur les attributs qu'il comporte d'une part ; et présupposer une contrepartie factuelle (le rapport entre le concept juridique et la réalité empirique)¹³ d'autre part. L'intérêt de la présente étude est alors de tenter de situer les étapes franchies et les efforts à faire dans la conceptualisation juridique de l'obligation de réserve.

Dans la perspective d'apporter des éléments de réponse à l'interrogation formulée, l'approche juridique qui commande une analyse reposant exclusivement sur les textes et la jurisprudence permettra de décrire le devoir de réserve tel qu'il existe à travers les textes et les interprétations jurisprudentielles. Cette approche permettra de servir de preuve et de fondement à la démonstration en ce sens que lorsqu'une proposition est avancée, elle doit être soutenue par une disposition juridique ou par une décision de justice. C'est donc une description du monde à l'aide de propositions vérifiables¹⁴. Mais l'approche juridique, en privilégiant trop les règles de droit et

529-540 ; BRUNELLE (C) et SAMSON (M), « La liberté d'expression au travail et l'obligation de loyauté du salarié : plaidoyer pour un espace critique accru », in *Les Cahiers de droit*, n°46(4), pp. 847-904.

¹¹ ZARCA (A), « La réserve n'est pas le silence. Thème et variations sur le devoir de réserve », in *Délibérée* 2021/1 (n° 12), pp. 78-84.

¹² « Bien que la sécurité juridique soit une des notions fondamentales du droit et qu'à ce titre tout cours d'introduction au droit y fasse référence, elle demeure une notion floue et difficile à appréhender. En suivant une distinction classique issue du droit romain, elle recouvre le *certitudo* et la *securitas*, qui imposent une prévisibilité normative respectivement théorique et effective. Thomas Piazzon propose une définition synthétique de la sécurité juridique à laquelle nous pouvons nous référer. Elle représente « l'idéal de fiabilité d'un droit accessible et compréhensible, qui permet aux sujets de droit de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes ou comportement, et qui respecte les prévisions légitimes déjà bâties par les sujets de droit dont il favorise la réalisation ». DELLAUX (J), « Le principe de sécurité juridique en droit constitutionnel : signes et espoirs d'une consolidation de l'ordre juridique interne et de l'État de droit », in *Revue française de droit constitutionnel* 2019/3 (n° 119), pp. 665-696. Sur la même question lire aussi : TULKENS (F), « La sécurité juridique : un idéal à reconsidérer », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1990/1 (vol. 24), pp. 25-42 ; GRECH (F), « Le principe de sécurité juridique dans l'ordre constitutionnel français », in *Revue française de droit constitutionnel* 2015/2 (n° 102), pp. 405-428 ; PERIN-DUREAU (A), « Le principe de sécurité juridique et le droit fiscal », in *Titre VII* 2020/2 (n° 5), pp. 52-60.

¹³ TROPER (M), « Chapitre III. Les concepts juridiques et l'histoire », in *Le droit et la nécessité* (2011), pp. 255-268.

¹⁴ Sur la méthode juridique lire utilement : BERGEL (J-L), « Enseigner la méthodologie juridique ! », in *Les Cahiers Portalis* 2021/1 (n° 8), pp. 107-114 ; CUMYN (M), SAMSON (M), « La méthodologie juridique en quête d'identité », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 2013/2 (vol. 71), pp. 1-42 ; TERRE (F), *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 6e éd., 2003., p. 435 ; SERIAUX (A), *Le commentaire de textes juridiques : Arrêts et jugements*, Paris, Ellipses, 1997.

en négligeant leur valeur opérationnelle, ne rend pas compte de manière effective de la réalité. L'analyse empirique (sociologie du droit) permettra de donner une portée effective et objective aux règles de droit étudiées¹⁵. L'approche comparative, quant à elle, permettra de comparer les règles juridiques et les données empiriques mobilisées ; de rechercher et d'expliquer les différences entre les règles juridiques étudiées¹⁶. En effet, le Cameroun, le Gabon et le Tchad ont codifié l'obligation de réserve certes, mais en des termes différents. Cette diversité est perçue comme un outil de connaissance.

Sur la base de ces méthodes, il est donc important de reprendre les principales articulations de l'obligation de réserve en éclairant de façon plus détaillée les énoncés juridiques (I) et les incertitudes qui se manifestent en l'état actuel de la pratique (II).

I- L'éloquence des fondements juridiques

Conçue dans le but d'éviter en toutes circonstances les comportements pouvant porter atteinte à la considération du service public par les usagers, l'obligation de réserve satisfait à un dispositif juridique spécifique¹⁷. En dépit des ajouts de plusieurs règles de bonne conduite et de déontologie relatives aux obligations des agents publics dans les statuts spéciaux et les textes généraux de la fonction publique (A), la précision du contenu de cet impératif déontologique est essentiellement jurisprudentielle.¹⁸ L'obligation de réserve voit son contenu s'enrichir à chaque fois que le juge (administratif ou judiciaire) est appelé à contrôler son interprétation par l'administration (B).

¹⁵ Sur la question lire utilement : BRAUD (Ph), *Science politique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », n°909, 1982, p. 98.

¹⁶ Pour Etienne PICARD, « le droit comparé permet de mieux comprendre non pas seulement les autres droits, mais bien son propre droit, et même le droit en général ». PICARD (E), « L'Etat du droit comparé en France, en 1999 », in *SFLC (L'avenir du droit comparé)*, 2000, pp. 149-179.

¹⁷ Comme le souligne à juste titre le Doyen Charles DEBBASCH, « l'Administration, bras séculier du pouvoir exécutif, est soumise à la philosophie dont s'inspire le régime constitutionnel et au droit qui en est issu ». DEBBASCH (Ch), « Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ? », in *Mélanges René CHAPUS, Droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 128-129.

¹⁸ En effet, l'obligation de réserve ne figure pas dans la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Elle est une émanation de la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 11 janvier 1935, n°40842, Bouzanquet, Lebon, p. 44).

A- L'évocation expresse dans les chartes de bonne conduite et de déontologie

L'obligation de réserve est expressément énoncée dans les statuts généraux de la fonction publique et dans les textes particuliers relatifs à la déontologie des agents publics. Le non-respect de cet important devoir est susceptible de constituer une faute disciplinaire¹⁹, pouvant donner lieu à une sanction pénale selon la gravité de l'action de l'agent public.

1- L'obligation de réserve, un impératif déontologique

L'obligation de réserve constitue l'une des obligations essentielles qui incombe à tout agent public dans l'exercice de ses fonctions. C'est en substance ce qui ressort des statuts généraux de la fonction publique dans les États africains, en l'occurrence ceux de la partie subsaharienne du continent. Au Cameroun, c'est l'article 40 du Statut général de la fonction publique qui proclame et surtout dans une formulation empreinte de solennité l'obligation de réserve : « Tout fonctionnaire est tenu à l'obligation de réserve dans l'exercice de ses fonctions ». Au Gabon, l'article 43 accorde également un intérêt à l'obligation de réserve : « Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est également soumis à l'obligation de réserve en se gardant notamment de donner à l'expression de ses opinions une forme excessive ou insultante à l'égard des collègues, des chefs hiérarchiques ou des pouvoirs publics ». Au Tchad, les articles 18 et 23 énoncent opportunément l'obligation de réserve pour désigner l'obligation faite à tout agent public de faire preuve de réserve et de retenue dans l'exercice de ses fonctions : « Dans l'accomplissement de leurs tâches, les fonctionnaires sont tenus de respecter le principe de neutralité politique. Ils doivent exécuter leurs tâches respectives de manière impartiale et objective. Le fonctionnaire est tenu de servir les intérêts de la nation avec efficacité, loyauté, dignité, dévouement et intégrité. Il doit veiller à tout moment à la protection et à la promotion des intérêts de la collectivité et éviter tout ce qui est de nature à ternir l'image de l'administration publique (...) Indépendamment des règles instituées dans le Code pénal en matière de secret professionnel, tout fonctionnaire est lié à l'obligation de discrétion pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Tout détournement, toute communication contraire aux règlements, des pièces ou documents de service au profit des tiers, sont formellement interdits. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, le fonctionnaire

¹⁹ C'est une obligation qui a trait à la déontologie vu qu'elle fait appel à la conscience, à la dignité ainsi qu'à la loyauté de l'agent public qui ne devrait pas oublier qu'il est privilégié de par son statut mais aussi et surtout, de par sa mission.

ne peut être délié de cette obligation de discrétion ou relevé de l'interdiction édictée à l'alinéa précédent que par autorisation écrite du ministre dont il relève ».

L'obligation de réserve transparaît aussi abondamment dans la quasi-totalité des textes particuliers régissant les différentes professions publiques, certes en des termes différents²⁰. Il en est ainsi de l'avant-projet du Code de déontologie de l'enseignement supérieur et de la recherche au Cameroun, qui impose notamment au fonctionnaire de l'enseignement supérieur de « s'abstenir, même en dehors de l'exercice de sa profession, de poser tout acte de nature à déconsidérer celle-ci ; de s'abstenir de tout procédé direct ou indirect de publicité ou de réclamation et toute manifestation publique touchant à la profession et n'ayant pas exclusivement un but scientifique ou éducatif »²¹. L'enseignant du supérieur, quel que soit son grade, serait alors tenu, en position d'activité ou non, de s'abstenir de poser les actes pouvant nuire aux intérêts de la profession d'une part, et aux intérêts de l'État d'autre part. Il en est de même de l'obligation de réserve qui pèse sur tous les fonctionnaires de la sûreté nationale : « en service comme en privé, le fonctionnaire de la sûreté nationale doit s'abstenir de tout acte, geste manifestation quelconque, de toutes déclarations à caractère politique, tribal, philosophique ou religieux susceptible de discréditer les institutions

²⁰ Ces différents Codes de déontologie se caractérisent par leur faible propension à sanctionner. En premier, et c'est le moins que l'on puisse constater de la lecture du Code de déontologie des médecins au Cameroun. En effet, aucune des dispositions dudit Code ne prévoit de manière explicite les sanctions encourues par un médecin en cas de manquement à l'obligation de réserve dont ils sont soumis. Il faut alors recourir aux dispositions de l'article 58 du Code indexé pour lire « les infractions aux dispositions du présent Code relèvent de la juridiction du Conseil de l'Ordre constitué en Chambre de discipline conformément à la loi. L'initiative de la saisine de cette instance appartient concurremment à l'Ordre et au ministre chargé de la Santé publique ». Tout d'abord, il n'est pas approprié d'affirmer que le Conseil de l'Ordre est une juridiction. Si elle fait office d'instance de premier degré de règlement des différends mettant en cause un médecin, elle ne saurait tout de même être considérée comme une juridiction. La raison simple est que ses décisions sont de nature administrative et peuvent, par conséquent, faire l'objet de recours devant la juridiction administrative. Les décisions du Conseil de l'Ordre sont en réalité des avis lesquels sont considérés comme des actes administratifs au sens propre du terme. Il peut néanmoins être assimilé à une quasi juridiction au regard de sa nature et la procédure suivie devant son instance ; d'autant plus que l'extrait commenté montre à suffire que même le Ministre de la santé publique est habilité à saisir le Conseil en cas de conflit avec un médecin soit avant la prise de décision. Ensuite, l'article 58 n'indique pas explicitement les sanctions encourues par un médecin ayant violé l'obligation de réserve. Cette faiblesse dans la lettre du Code annoté trahit suffisamment la valeur peut considérable des Codes de déontologie ce, malgré que pour le cas des médecins, que ce soit un acte réglementaire qui en tienne lieu de Code de déontologie. Certainement le Conseil de l'Ordre siègera conformément aux dispositions de l'article 94 du Statut Général de la Fonction Publique. Ce qui contribuerait à annihiler voire, réduire la valeur coercitive des Codes de déontologie des agents publics. Enfin, l'article 58 n'indique pas clairement la procédure à suivre en cas de manquement aux obligations par un médecin devant le Conseil, ni n'indique clairement les modalités de préservations des droits de ce dernier en cas de sanction abusive. Toute chose qui incline une fois de plus à conclure qu'en la matière, c'est sans doute le Statut Général de la Fonction Publique qui sera appliqué. La raison de l'existence des Codes de déontologie spéciaux trouverait ainsi tout son sens. Cf. Décret n° 83-166 du 12 avril 1983 portant Code de Déontologie des médecins, cité. Cf. Article 69 du Décret n° 83-166 du 12 avril 1983 portant Code de déontologie des médecins, cité.

²¹ L'avant-projet du Code de déontologie de l'Enseignement et de la recherche au Cameroun.

nationales et les autorités qui les incarnent, de troubler l'ordre et la paix public »²². De fait, la situation des agents de la sûreté nationale est particulière, car elle présente par rapport à celle des agents publics civils, une différence de degré²³. C'est aussi le cas des magistrats dont le devoir de réserve fait l'objet d'une application plus large et plus stricte.

À propos de la discipline des magistrats, l'article 46 du décret portant statut spécial de ce corps de métier dispose : « constitue une faute disciplinaire imputable à un magistrat, tout acte contraire au serment du magistrat ; tout manquement à l'honneur, à la dignité et aux bonnes mœurs ; tout manquement aux devoirs de son état... »²⁴. Même si de manière précise, le texte ne fait pas directement référence à l'obligation de réserve ; il n'interdit non plus l'interprétation qui voudrait qu'en chacune de ces exigences d'ordre disciplinaire, que l'on en dégage ladite obligation. Le serment des magistrats conforte cette interprétation : « Moi... je jure devant Dieu et devant les hommes de servir honnêtement le peuple de la République du Cameroun en ma qualité de magistrat, de rendre justice avec impartialité à toute personne... sans crainte ni faveur, ni rancune... de me conduire en tout, partout et toujours en digne et loyal magistrat »²⁵. Il ne fait aucun doute que l'obligation de réserve qui prévaut dans la « fonction publique » des magistrats et des agents de la sûreté nationale impose « une discipline particulière et un devoir de neutralité renforcé »²⁶.

Quoi qu'il en soit, l'obligation de réserve, entendue comme obligation déontologique, n'est pas conçue comme une interdiction d'exercer les droits élémentaires du citoyen ; elle ne concerne pas le contenu des opinions de l'agent public, mais leur mode d'expression ; elle s'applique pendant et en dehors du service.

La déontologie de l'agent public n'a donc pas une « vocation spéculative mais une visée pratique, elle entend définir pour une pratique professionnelle donnée, à partir de son axiologie, un socle commun de règles et d'obligations »²⁷. Le non-respect de cette obligation est susceptible de constituer une faute disciplinaire et/ou pénale.

²² Décret n°2012/546 du 19 décembre 2012, portant Code de déontologie des fonctionnaires de la sûreté nationale.

²³ LEGRAS (C), « Du devoir de réserve des militaires », in *Inflexions* 2018/3 (n° 39), pp. 13-22.

²⁴ Décret n°95/048 du 8 mars 1995 portant Statut de la magistrature modifié par le Décret n°2004/080 du 13 avril 2004.

²⁵ Décret n°95/048 du 8 mars 1995 portant Statut de la magistrature.

²⁶ LEGRAS (C), « Du devoir de réserve des militaires », *Ibid.*

²⁷ PRAIRAT (E), « Qu'est-ce qu'une déontologie professionnelle ? », in *La morale du Professeur* (2013), pp. 129-146.

2- Le non-respect de l'obligation de réserve, une faute disciplinaire et/ou pénale

« Il n'y a pas d'obligation juridique sans sanction organisée autour d'un régime disciplinaire bien déterminé »²⁸. L'obligation de réserve est imposée à tous les agents publics. Elle constitue, au même titre que les autres obligations, des prescriptions juridiques que l'on peut faire respecter par la contrainte disciplinaire²⁹. Les Statuts généraux relatifs aux droits et obligations des agents publics dans les États africains donnent des descriptions générales des procédures disciplinaires. D'après l'article 92 du Statut général de la fonction publique camerounaise, « le fonctionnaire est soumis à un ensemble de règles et d'obligations dont la violation constitue une faute et l'expose à une sanction disciplinaire ». Au Gabon, les articles 87 et 88 du Statut général de la fonction publique proposent une procédure similaire : « Tout manquement aux prescriptions de la présente loi constitue une faute passible d'une sanction disciplinaire. Sous réserve des délégations aménagées par les textes en vigueur, le pouvoir de sanction disciplinaire appartient à l'organe de décision. L'organe de décision est assisté d'un organe consultatif appelé conseil de discipline chargé, après instruction du dossier, de proposer, s'il y a lieu, une sanction ». Au Tchad, c'est l'article 100 du Statut général de la fonction publique qui prévoit une telle procédure : « la faute professionnelle ou extra-professionnelle peut entraîner des sanctions disciplinaires à l'encontre du fonctionnaire en cause ».

De manière générale, « la procédure disciplinaire doit permettre à l'agent d'être averti de façon complète, équitable et raisonnable des reproches articulés contre lui, de connaître tous ces griefs, en principe détaillés par écrit. La charge de prouver des accusations, voire des insinuations appartient à l'administration. L'agent accusé ne peut être contraint de faire la preuve par la négative de ce qu'il n'a pas commis ; le fardeau de la preuve en revient à l'administration »³⁰.

²⁸ ABANE ENGOLO (P-E), *Traité de droit administratif du Cameroun. Théorie générale et droit administratif spécial*, Paris, Harmattan, 2019, p. 432.

²⁹ Sur la procédure disciplinaire lire : DE LAMAZE (E), PUJALTE (C), « La procédure disciplinaire », in *L'avocat, le juge et la déontologie* (2009), pp. 183-195 ; TRICOIT (J-P), « Fiche 19. Le pouvoir disciplinaire », in *Droit du travail* (2020), pp. 186-196 ; DUROCHE (J-P), PEDRON (P), « Chapitre 2. Le régime disciplinaire », in *Droit pénitentiaire* (2019), pp. 284-297 ; NOËL-LEMAITRE (C), « Fiche 19. Le pouvoir disciplinaire de l'employeur », in *L'essentiel du droit du travail* (2016), pp. 85-88.

³⁰ PLANTEY (A) et LORiot (F), *Fonction publique internationale*, Paris, CNRS Éditions, 2016, « Chapitre 2. Le régime disciplinaire », pp. 236-250.

La procédure disciplinaire est donc une procédure accusatoire³¹. Il revient en effet à l'autorité hiérarchique qui entend sanctionner l'agent d'apporter la preuve qu'une ou plusieurs fautes ont été commises, qu'il s'agisse d'une faute professionnelle (notamment un manquement par action, inaction ou négligence, aux devoirs et obligations auquel est assujéti le fonctionnaire)³² ou d'une faute extraprofessionnelle (notamment d'un manquement, d'une attitude ou d'un comportement qui met en cause l'éthique et la déontologie professionnelle ou est de nature à apporter atteinte à la moralité ou à l'honorabilité de la fonction publique)³³. De simples suspicions ne peuvent fonder une action disciplinaire. La procédure disciplinaire est alors le corollaire inévitable et indispensable de la faute déontologique et « c'est une vaine querelle, quoique fréquente, que de vouloir dissocier les deux. Si l'on faisait abstraction de la faute déontologique, la matière disciplinaire se réduirait à une peau de chagrin tant la première alimente la seconde »³⁴. Le schéma retenu est parfaitement logique : toute faute déontologique de la part de l'agent public emporte l'application d'une sanction disciplinaire. Pour ce faire, l'autorité hiérarchique ou l'administration doit respecter une procédure disciplinaire et la sanction prise pouvant être contestée. La difficulté résidera donc dans le diagnostic qu'il faudra porter sur les faits qualifiés de faute ou de violation de l'obligation de réserve. C'est pourquoi le principe du contradictoire³⁵, principe directeur du procès équitable, s'applique à toute procédure disciplinaire, dans le but de garantir à l'agent public qu'il ne sera pas sanctionné sans être entendu ; et qu'il dispose du droit de prendre connaissance des arguments de fait, de droit et de preuve sur la base desquels il sera jugé.

³¹ Sur cette question lire : INCHAUSPE (D), « Chapitre I. Présentation de la procédure accusatoire », in *L'erreur judiciaire* (2010), pp. 5-13 ; LANGER (M), « La portée des catégories accusatoire et inquisitoire », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2014/4 (n° 4), pp. 707-728 ; PORRET (M), « Mise en images de la procédure inquisitoire », in *Sociétés & Représentations* 2004/2 (n° 18), pp. 37-62 ; CARBASSE (J-M), VIELFAURE (P), « Chapitre 2. L'évolution de la procédure pénale », in *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle* (2014), pp. 188-235 ; FLUET (C), LANZI (T), « Effets stratégiques de la qualité des éléments de preuve dans une procédure accusatoire », in *Revue économique* 2020/3 (Vol. 71), pp. 403-428.

³² Cf. Art. 93 du Statut général de la fonction publique, cité.

³³ *Idem*.

³⁴ DE LAMAZE (E), PUJALTE (C), « La procédure disciplinaire », *Ibid*.

³⁵ « Second principe directeur du procès, le principe du contradictoire apparaît comme l'élément central de tout procès équitable d'une société démocratique. Organisé par les articles 14 à 17 du Code de procédure civile, le principe du contradictoire est présenté comme un droit naturel des parties au procès. Le principe du contradictoire s'exprime également par les termes de contradiction ou de contradictoire. Il est parfois utilisé comme synonyme de droits de la défense, mais, comme son pluriel l'indique, les droits de la défense sont une notion plus large comprenant aussi le droit à un juge impartial et à des décisions motivées et participant au procès équitable défini à l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Le principe du contradictoire, consistant en la possibilité pour chaque partie de faire valoir ses arguments devant le juge, est une composante du procès équitable ». BERNARD-MENORET (R), « Fiche 2. Le principe du contradictoire », in *Fiches de procédure civile* (2020), pp. 15-21.

Organisé par les articles 106 du Statut général de la fonction publique de la République du Tchad (« la procédure disciplinaire est contradictoire. Le fonctionnaire suspendu est tenu de produire un mémoire écrit pour sa défense. Le Ministère utilisateur doit produire un rapport circonstancié relatant de manière détaillée les faits reprochés au fonctionnaire. Chacune des parties peut produire des témoins ou documents pour renforcer sa thèse. Le Conseil de discipline statue par défaut lorsque l'une des parties refuse de déférer à ses convocations ou de lui envoyer les documents requis ») ; et 89 du Statut général de la fonction publique gabonaise (« lorsque les faits reprochés à l'agent requièrent une enquête, le dossier est transmis au conseil de discipline qui désigne en son sein un rapporteur chargé de l'instruction. Dans ce cas, l'agent public bénéficie des garanties des droits de la défense, notamment une procédure contradictoire »), le principe du contradictoire doit permettre à l'agent public de se défendre ou de préparer sa défense.

Mais lorsque le caractère fautif est déterminé, le comportement de l'agent public emporte l'application d'une sanction disciplinaire. Il se dégage de manière générale des sanctions communes prévues en cas de faute. Ces sanctions sont échelonnées selon la gravité de la faute et de leur impact sur la carrière de l'agent public.

Au rang des sanctions de premier groupe, on distingue l'avertissement écrit et le blâme avec inscription au dossier³⁶. La doctrine qualifie le plus souvent ces sanctions de mineurs vu qu'elles visent singulièrement le rappel à l'ordre. Elles ambitionnent d'influencer l'attitude de l'agent et le cours de sa carrière. À ce stade, l'agent public ne perd pas son emploi mais voit son dossier administratif teinté de notes pouvant ralentir la progression normale de sa carrière. L'agent peut, par exemple, se voir refuser une décoration particulière. Il existe aussi des sanctions du deuxième groupe portant sur le retard à l'avancement et l'abaissement des échelons. Elles sont le plus souvent qualifiées de moyennes parce qu'elles ont une incidence sur le traitement de l'agent public. Les sanctions de troisième groupe par contre consistent à l'abaissement de classe, l'abaissement de grade, l'exclusion temporaire du service. L'agent pourra ainsi perdre son traitement salarial et ne préserver que les prestations familiales. Enfin, la sanction la plus énergétiquement est la révocation en ce qui concerne les fonctionnaires et le licenciement pour les travailleurs de l'État. Celle-ci marque, à proprement parler, la rupture du lien contractuel entre l'agent public et l'État.

³⁶ Cf. Art. 94 de Statut général de la fonction publique, cité.

Comme on peut le constater, la procédure disciplinaire est en effet de caractère professionnel. Elle atteint l'agent dans sa situation, dans sa carrière, non dans ses biens et sa liberté, et se distingue donc de la répression pénale³⁷. En principe, le droit criminel est du domaine de la loi et ne sanctionne que le comportement antisocial prohibé par la loi. Tandis que la faute disciplinaire fait l'objet d'un décret et a un objectif plus spécifique, celui de sanctionner un manquement déontologique³⁸. Mais, la violation du devoir de réserve pourra donner lieu à une sanction pénale en raison de sa gravité (injures proférées, propos insultants ou injurieux...) en vertu des articles 100 du Statut général de la fonction publique tchadienne et 43 du Statut général de la fonction publique gabonaise. La sanction disciplinaire n'empêche donc pas que la sanction pénale soit appliquée à la « faute professionnelle » ou « extra-professionnelle » si les conditions requises sont réalisées. La procédure judiciaire et l'instance disciplinaire sont parfaitement indépendantes l'une de l'autre. Ainsi l'agent coupable peut être acquitté par une juridiction pénale et cependant condamné sur le plan déontologique et, inversement.

En somme, l'appréciation du respect de l'obligation de réserve incombe à l'autorité hiérarchique de l'agent public. Cette appréciation est dès lors contrôlée par le juge.

B- La précision constante des contours par les juges

Le contenu de l'obligation de réserve dépend aussi de l'interprétation qu'en donne l'administration, sous le contrôle du juge. Les chartes de déontologie réservent une marge d'appréciation au juge qui doit tenir compte d'une multiplicité de critères³⁹, pour préciser les contours d'une obligation dont la portée, loin d'être générale, varie en fonction des missions assurées par l'agent public et de chaque circonstance.

³⁷ VAN DE KERCHOVE (M), « L'Intérêt à la répression et l'intérêt à la réparation dans le procès pénal », in *Droit et intérêt*, GERARD (Ph), OST (F), VAN DE KERCHOVE (M), pp. 83-113.

³⁸ DALCQ (R.O.), « Propos sur la responsabilité civile », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1989/1 (Vol. 22), pp. 39-53 ; SERIAUX (A), « L'appréciation de la faute pénale d'imprudance en droit français contemporain », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2017/2 (n° 2), pp. 231-246 ; DAOUD (M), PUGLIESE (M), « La responsabilité pénale des dirigeants sociaux », in *Sécurité et stratégie* 2013/4 (15), pp. 64-73 ; ROUSSEAU (F), « La répartition des responsabilités dans l'entreprise », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2010/4 (n° 4), pp. 804-818 ; TRICOT (J), « Le droit pénal à l'épreuve de la responsabilité des personnes morales : l'exemple français », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2012/1 (n° 1), pp. 19-46 ; FADHEUILLE (P), « La responsabilité du salarié pour des faits commis dans le cadre de ses fonctions », in *Empan* 2019/3 (n° 115)2019/3 (n° 115), pp. 71-76.

³⁹ MOISAN (C), « L'irréductible flou de l'obligation de réserve des fonctionnaires », *préc.*

1- Les acquis de la jurisprudence administrative

Le juge administratif dans les États d'Afrique subsaharienne⁴⁰ doit tenir le pari de disqualifier les comportements pouvant porter atteinte à la considération du service public par les usagers ; et d'assurer corrélativement la protection juridictionnelle des citoyens. Dans le principe, l'intervention du juge administratif vise à préciser le contenu et les contours de l'obligation de réserve dans le silence des textes de déontologie. Le juge administratif hérite donc d'une tâche complexe et difficile, car il devra tenir compte d'une multiplicité de critères, en raison de la relativité structurelle et du caractère composite de l'obligation de réserve : « d'abord, la réserve de l'agent public revêt la forme d'un standard jurisprudentiel. Or, il résulte nécessairement une certaine imprécision de la technique du standard. Ensuite, l'objet de l'obligation de réserve – il s'agit essentiellement de discours – implique aussi une marge d'incertitude *a priori* dans la mesure où un discours ne peut pas être analysé en dehors de son contexte d'énonciation »⁴¹. On verra alors dans l'appréciation du devoir de réserve par le juge administratif le moyen d'obliger les divers agents publics au respect des règles de déontologie établies.

De façon générale, le juge s'estime fondé à suppléer à ce qu'il estime être une lacune textuelle. Ça été le cas lorsqu'il a jugé fautives les expressions outrancières d'opinions politiques et les critiques injurieuses et matériellement inexactes contre l'administration tenues par Monsieur Ateba Victor. Il estimera que « l'obligation de réserve qui ne se confond pas avec l'obligation de discrétion professionnelle, se confond avec l'exigence d'un comportement qui ne soit pas à même de jeter le discrédit sur la fonction publique ; que de façon plus exigeante, l'obligation de réserve vient sanctionner des attitudes ou des déclarations du fonctionnaire excessivement critiques à l'égard de lui-même ou du service »⁴². Cette jurisprudence administrative apporte deux clarifications essentielles.

Premièrement, l'obligation de réserve ne se confond pas avec l'obligation de discrétion professionnelle. L'obligation de discrétion professionnelle porte sur la révélation de faits ou de documents, tandis que l'obligation de réserve concerne l'expression des opinions personnelles de

⁴⁰ Lire utilement : COULIBALEY (B D), « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone ? », in *Afrilex*, janvier 2013, 35 p.

⁴¹ MOISAN (C), « L'irréductible flou de l'obligation de réserve des fonctionnaires », *Idem*.

⁴² Jugement n°99/82-83 du 29 novembre 1983, affaire ATEBA Victor contre Etat du Cameroun.

l'agent public⁴³. La doctrine est plus éloquente en la matière. Dans une tentative de systématisation de l'obligation de réserve, elle distingue l'obligation de réserve de l'obligation de neutralité (« moins stricte que l'obligation de neutralité, l'obligation de réserve n'interdirait pas l'expression des opinions, notamment politiques, de l'agent. Elle lui imposerait simplement de les exprimer avec modération »)⁴⁴ ; et l'obligation de réserve de l'obligation de respect de la hiérarchie (« l'expression des opinions d'un agent serait susceptible de porter atteinte à la première obligation si elle avait des effets sur l'administration de manière générale alors qu'elle ne porterait atteinte à l'obligation de respect de la hiérarchie que si, comme son l'indique, elle visait les supérieurs hiérarchiques tant dans le service qu'en dehors du service »)⁴⁵.

Deuxièmement, l'obligation de réserve correspond à un certain type de comportements : « un comportement qui ne soit pas à même de jeter le discrédit sur la fonction publique » ; l'exigence de la réserve doit pouvoir sanctionner des « attitudes » ou des « déclarations » de l'agent public ou du fonctionnaire excessivement critiques à l'égard de lui-même, du service ou de sa hiérarchie. Les formes très diverses de « comportement » de l'agent public sont ainsi clairement soulignées. En se référant donc à la jurisprudence administrative, il s'agit soit d'une attitude (antisociale par exemple faire l'apologie du terrorisme ; ou antinationale par exemple appeler à la sécession), soit d'une déclaration (opinion excessive sur le fonctionnement des services auxquels l'agent appartient. Celui-ci même dans le cadre de la vie privée ne doit pas donner à l'expression de ses opinions une forme grossière ou insultante à l'égard de son service et de sa hiérarchie)⁴⁶.

Bien avant l'arrêt Ateba Victor, le juge administratif s'était déjà illustré dans l'affaire Mama Eloundou. Dans l'espèce, sieur Eloundou avait publié dans un organe de presse paraissant dans la ville de Douala l'article suivant : « il faut nous entendre de façon solennelle. On a trop hésité. On a trop travaillé dans l'obscurité. Ce n'est pas là le remède du mal. Que ne serviraient or, argent, canon, bombe atomique et ces policiers au garde-à-vous chaque matin si au milieu de ces forêts denses qui m'ont vu naître, personne ne peut dire réellement ce à quoi il pense. Eh bien, j'en suis à bout. Que les français comprennent que leurs comportements vis-à-vis de ceux qui sont fiers d'être ce qu'ils sont, mènent chaque jour à des conflits. Je me prononce, bien part, mon pays

⁴³ MOISAN (C), « L'irréductible flou de l'obligation de réserve des fonctionnaires », *préc.*

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ « L'obligation de réserve », Groupe ISP, *Ibid.*

reculant toujours derrière ses libertés, les manœuvres françaises s'épuiseront à le poursuivre, l'organe international fera le reste. En terminant, je lance un vibrant appel à tous les compatriotes, à quelques professions qu'ils appartiennent, de se souvenir des nuits d'octobre où les nobles et seigneurs français de 1790 ont été les premiers à supprimer leurs privilèges, pour se joindre au peuple qui souffrait »⁴⁷. Dans cette affaire fort évocatrice, le juge administratif estima que sieur Eloundou, inspecteur de police, a manqué à son devoir de réserve en publiant cet article ; qu'en sa qualité d'agent de la sûreté nationale, il doit s'interdire, même en dehors du service et à l'occasion d'une campagne électorale, de tenir publiquement des propos excessifs pouvant être interprétés comme une critique de l'action de son service, propos de nature à jeter le trouble dans les esprits et le discrédit sur le corps auquel il appartient⁴⁸. La particularité des fonctionnaires de la sûreté nationale ou des agents militaires tient à ce que l'obligation de réserve est fréquemment présentée ou perçue comme un quasi-devoir de se taire⁴⁹.

2- Les acquis de la jurisprudence judiciaire

L'intervention du juge judiciaire en la matière semble constituer une « bizarrerie juridique » au sein d'un système structuré autour de la séparation des pouvoirs et soulève la question de la légitimité des organes judiciaires dans l'appréciation jurisprudentielle de l'obligation de réserve. Dans le principe, l'appréciation de l'exigence de réserve dépend de l'interprétation qu'en donnera l'administration sous le contrôle du juge administratif. Ce dernier étant par définition le juge de la fonction publique. Selon le Doyen Hauriou, il a ainsi « fait reculer l'antique préjugé d'après lequel les fonctionnaires seraient dans la main de la puissance publique au point de ne pouvoir ni discuter la légalité de ses actes, ni faire valoir contre elle des droits »⁵⁰. En matière de fonction publique en effet, « les juridictions de l'ordre administratif sont compétentes pour connaître des litiges portant sur les actes qui présentent un caractère réglementaire, ainsi que sur certains actes individuels ou collectifs. Les actes réglementaires de droit public relèvent nécessairement du juge administratif. Indépendamment des règles de compétence pour connaître des litiges individuels, les juridictions

⁴⁷ Cf. Arrêt n°674/CCA, du 13 décembre 1957, affaire MAMA ELOUNDOU Engelbert contre Administration du territoire.

⁴⁸ Lire utilement, Arrêt n°269/CCA, du 27 novembre 1953, affaire NAMA Gallus contre Administration du territoire.

⁴⁹ LEGRAS (C), « Du devoir de réserve des militaires », *Op. cit.*, p. 16.

⁵⁰ « Le juge administratif, juge de la fonction publique », Dossier thématique, 2 mai 2017, en ligne sur : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/dossiers-thematiques>, consulté le 02 septembre 2023 à 18h20.

administratives sont donc amenées à connaître des actes réglementaires relatifs au personnel d'un établissement public administratif mais aussi d'un établissement public industriel et commercial, d'une personne privée dite à statut ou chargée d'une mission de service public, à condition toutefois, dans ce cas, que l'acte touche à l'organisation du service public lui-même et non à la seule organisation interne de l'entreprise. En matière de litiges d'ordre individuel ou collectif, le juge administratif connaît de la situation des fonctionnaires, ceux-ci se trouvant vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire, mais aussi de certains agents non statutaires »⁵¹.

Pourtant, nombreuses sont les lois qui sont intervenues pour confier un contentieux de l'administration au juge judiciaire. Ces transferts de compétences au profit du juge judiciaire s'expliquent par le souci de mieux indemniser les victimes de dommages causés par l'administration.

C'est à la faveur de la plausible transmutation du contentieux de l'obligation de réserve, de l'infraction disciplinaire à l'infraction pénale, ou du contentieux disciplinaire au contentieux judiciaire que le contrôle du juge judiciaire s'est progressivement affirmé. Les tribunaux de l'ordre judiciaire sont seuls compétents pour statuer sur toute action en responsabilité tendant à la réparation des dommages de toute nature causés par une infraction déontologique (comportement antisocial ou déclaration injurieuse). « Les agents publics peuvent se rendre coupables d'atteinte à leurs fonctions par différentes voies, mais ces infractions se traduisent souvent matériellement par un trouble causé à une personne privée et/ou à la collectivité pour laquelle l'agent travaille »⁵². À ce propos, étudiant l'admission de l'action civile pour des infractions commises par les agents publics, Marion Wagner trouve normal que la jurisprudence déclare recevable l'action en réparation de celui qui a subi l'atteinte physique ou psychique portée par le dépositaire de l'autorité publique ou la personne chargée d'une mission de service public⁵³.

Le juge communautaire européen n'a pas manqué l'occasion d'établir une ligne de conduite l'amenant en la matière à « vérifier, eu égard à l'ensemble des circonstances de l'espèce, si un juste équilibre a été respecté entre le droit fondamental de l'individu à la liberté d'expression et l'intérêt

⁵¹ *Idem.*

⁵² WAGNER (M), « Le droit pénal spécial et les fonctions publiques : une illustration des affres de la pénalisation à outrance », in *RCDPC*, 2011/1, n°1, p. 38.

⁵³ *Idem.*

légitime à veiller à ce que ces fonctionnaires (communautaires) et agent œuvrent dans le respect des devoirs et des responsabilités liées à leur charge »⁵⁴. Il ne fait pas de doute que l'obligation de réserve des agents publics traverse la sphère administrative pour se retrouver dans la sphère judiciaire.

De manière permanente, le juge (administratif ou judiciaire) devra contrôler l'équilibre entre l'exigence de réserve et l'exercice des libertés fondamentales par les agents publics. Dans la pratique, cette conciliation n'est toujours pas évidente pour une obligation dont la portée, loin d'être générale.

II- La plasticité dans la mise en œuvre

Il convient de préciser que la plupart des textes de bonne conduite et de déontologie portant sur les droits et obligations des agents publics dans les États de la partie subsaharienne du continent sont restés muets sur la signification même de l'obligation de réserve, ouvrant ainsi une marge importante à l'interprétation (A). La qualification d'un manquement au devoir de réserve dépendra donc très largement d'un ensemble de circonstances et d'une multiplicité de critères (B).

A- Le bornage relatif dans les chartes de bonne conduite et de déontologie

Les chartes de bonne conduite et de déontologie dans les États d'Afrique subsaharienne laissent transparaître des lacunes et des incertitudes rendant la compréhension de l'obligation de réserve difficile. Sans doute, cela est dû au manque de précisions dans les énoncés, qui « diffuse inéluctablement en la matière un léger parfum d'insécurité juridique »⁵⁵.

⁵⁴ Dans son Arrêt du 6 mars 2001, Affaire Connolly c/Commission.

⁵⁵ ZARCA (A), « La réserve n'est pas le silence. Thème et variations sur le devoir de réserve », *Ibid.* L'exigence de clarté des énoncés textuels est pourtant consubstantielle à l'idée même de droit et d'État de droit. « L'État de droit (Rechtsstaat) exige que les actes des pouvoirs publics soient non seulement clairs et précis, mais également stables, de manière à ce que les citoyens puissent s'y fier et que l'État ne soit pas arbitraire. La sécurité juridique (Rechtssicherheit), qui est au cœur du droit public allemand, permet de réaliser ces exigences et de protéger ainsi les libertés individuelles. La première difficulté réside dans le fait que doit être simultanément assurée la nécessaire adaptation du droit aux évolutions de la société. Si la confiance est le socle de la démocratie représentative et si l'ordre juridique doit être stable pour être fiable, le droit, cadre du changement et de l'innovation, doit aussi être flexible et dynamique. La deuxième difficulté est liée à la question de savoir si la sécurité juridique peut constituer une norme dont les citoyens tirent des droits qu'ils peuvent invoquer devant les tribunaux, ou bien s'il s'agit d'une directive de conduite générale qui sous-tend l'ordre juridique sans pour autant imposer de règles contraignantes. Pour approfondir cette question lire : CASSARD-VALEMBOIS (A-L), « L'exigence de sécurité juridique et l'ordre juridique français : « je t'aime, moi non plus... », in *Titre VII*, n° 5 - octobre 2020 ; BRUNET (S), « La conception originelle de la sécurité juridique : l'Allemagne », in *Titre VII* 2020/2 (n° 5), pp. 79-90 ; LUCIANI (M), « L'éclipse de la sécurité juridique », in *Revue française de droit constitutionnel* 2014/4 (n° 100), pp. 991-997 ; LUISIN (B), « Le mythe de l'État de droit

1- L'absence de précision propice à la subjectivité

L'obligation de réserve pour quels types d'opinions et dans quelles circonstances ?

L'obligation de réserve, telle qu'elle se dessine dans les différentes chartes de bonne conduite ou de déontologie, est d'abord caractérisée par sa relativité conceptuelle. La seule observation des textes ne suffit pas à déterminer ce que recouvre exactement l'obligation de réserve. L'absence de précision est propice à la subjectivité et engendre des appréciations et des interprétations personnelles. Dans le silence des textes, la doctrine, dans un effort de systématisation, s'est attelée à donner à l'obligation de réserve un contenu plus ou moins précis. Deux sens de l'obligation de réserve ont ainsi pu être dégagés : le silence et la retenue.

Dans un premier sens, l'obligation de réserve est fréquemment présentée ou perçue comme un quasi-devoir de se taire. Il s'agit alors, dans ce premier sens, d'une obligation « de ne pas parler », « de ne pas exprimer son opinion » ou « de ne pas répondre ». Si cette définition a l'avantage d'apporter quelques éléments de compréhension du silence à travers notamment le caractère évasif dans l'écriture d'un texte ou le manquement observé dans une action ou inaction, elle semble, en revanche, ne pas épuiser la question. Dans le lexique juridique, « rien n'est plus parlant que le silence »⁵⁶.

Sous l'angle juridique donc, le silence équivaut à l'absence de règle écrite, de disposition expresse dans la loi, que le silence de la loi soit intentionnel ou non. Ce qui voudrait dire que dans sa lettre, le texte n'indique pas à suffire les contours, l'attitude ou encore les faits devant ou pas rentrer dans une notion⁵⁷. D'après le *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu, le silence renvoie à l'absence de réponse de l'administration à une requête dont elle a été saisie, qui peut être assimilée à une décision dite tacite ou implicite, positive ou négative⁵⁸. Cette seconde approche juridique a l'avantage d'ouvrir la voie à l'interprétation qui caractérise l'approche à adopter dans l'appréhension des contours de l'obligation de réserve. Cependant, elle semble plus adaptée au contentieux administratif notamment la phase précontentieuse qui aboutit à la saisine ou pas du

», « L'État de droit, rétrospectivement... », in *Civitas Europa* 2016/2 (n° 37), pp. 155-182 ; SALAS (D), « Etat de sécurité ou Etat de droit ? L'hésitation française », in *Études* 2008/4 (Tome 408), pp. 463-473 ; BERGOUGNOUS (G), « La prise en compte de l'exigence de sécurité juridique par le Parlement au service de la qualité de la loi », in *Titre VII* 2020/2 (n° 5), pp. 61-69.

⁵⁶ GIRA (D), « Rien n'est plus « parlant » que le silence », in *Études* 2007/3 (Tome 406), pp. 371-380.

⁵⁷ CORNU (G), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Paris, PUF, 2018, p. 2040.

⁵⁸ *Idem*.

juge. De fait, après l'écoulement d'un délai de 2 mois, 3 mois, 6 mois ou 4 ans⁵⁹ selon le type de contentieux, il s'agira soit d'un silence rejet s'adossant sur le principe « qui ne dit mot, refuse »⁶⁰, contrairement à l'adage en droit administratif selon lequel « qui ne dit mot, consent »⁶¹ ; soit alors d'un silence acceptation, par exemple, deux (02) mois après le dépôt de la déclaration de l'association, celle-ci est réputée acquise d'office⁶² en cas de silence de l'autorité administrative compétente. Tel qu'appréhendé en droit, le silence serait donc simplement cette lacune observée ou observable dans la lettre d'une règle de droit, terre fertile de l'interprétation. Mais le silence sera valorisé ou déprécié en fonction des circonstances : il est en effet des situations où il est impératif de parler, et d'autres où il est préférable ou recommandé de se taire.

Dans un second sens, l'obligation de réserve consiste en une obligation de retenue dans l'extériorisation des opinions sur le fonctionnement du service auquel l'agent appartient. L'agent public ne doit pas donner à l'expression de ses opinions une forme grossière ou insultante à l'égard de son service⁶³. « Moins stricte que l'obligation de neutralité, l'obligation de réserve n'interdirait pas l'expression des opinions, notamment politiques, de l'agent. Elle lui imposerait simplement de les exprimer avec modération »⁶⁴.

⁵⁹ Article 17 de la loi n°2006/022 du 29 décembre 2006, portant organisation et fonctionnement des Tribunaux administratifs au Cameroun.

⁶⁰ CHAPUS (R), *Droit administratif général*, T 1, Paris, 4^{ème} éd Mont Chrétien, 1988, p. 333.

⁶¹ KAMTO (M) et GUIMDO DONGMO (B-R), « Le silence de l'administration en droit administratif camerounais », in *Lex Lata*, chronique juridique, n°005, décembre 1994, p. 12. Lire aussi : AYAT (M), « Le silence prend la parole: la percée du droit de se taire en droit pénal comparé et en droit international pénal », in *Archives de politique criminelle* 2002/1 (n° 24), pp. 251-278 ; LAMY (V), « Le silence de l'administration vaut acceptation : la simplification n'aura pas lieu », in *Les Cahiers Portalis* 2015/1 (n° 2), pp. 103-112 ; BEN ATTAR (O), « Entrée en vigueur du nouveau principe « silence vaut acceptation », in *Civitas Europa* 2014/2 (n° 33), pp. 247-252 ; MINET (A), « Fiche 28. La décision administrative préalable », in *Les indispensables du contentieux administratif* (2019), pp. 247-254 ; MINET (A), « Fiche 2. Les modes alternatifs de règlement des litiges », in *Les indispensables du contentieux administratif* (2019), pp. 21-28 ; YANNAKOPOULOS (C), « L'apport de la notion de fait administratif institutionnel à la théorie du droit administratif », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1997/1 (Vol. 38), pp. 17-84 ; AMADO (A), DESPRAIRIES (A), « La décision implicite d'acceptation à l'épreuve de la matière pénitentiaire », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2018/4 (n° 4), pp. 829-846.

⁶² L'article 7 de la loi n° 90/053 du 19 décembre 1990 portant sur la liberté d'association, modifiée et complétée par la loi n° 99/011 du 20 juillet 1999. D'autres cas peuvent être mobilisés notamment l'article 7 alinéa 2 de la loi n°90/056 du 19 décembre 1990 relative aux partis politiques qui dispose à propos de la législation qu'« en cas de silence gardé pendant 3 mois à compter de la date du dépôt du dossier auprès des services du gouverneur territorialement compétent, le parti est réputé exister légalement ».

⁶³ BARBET (D) et HONORE (J-P), « Ce que se taire veut dire. Expressions et usages politiques du silence », in *Le silence en politique*, 2013, pp. 7-21.

⁶⁴ MOISAN (C), « L'irréductible flou de l'obligation de réserve des fonctionnaires », *préc.*

L'obligation de réserve est ensuite caractérisée par la relativité de sa portée. L'inscription de l'obligation de réserve dans les chartes de déontologie, qu'il s'agisse des statuts particuliers ou des textes généraux de la fonction publique, n'a pas eu pour effet de préciser l'application de cet important devoir déontologique dans les cas concrets et surtout de régler le problème résultant de la généralité des lois⁶⁵, pour deux raisons au moins.

En premier lieu, la mention de l'obligation de réserve dans les chartes de déontologie ne fait pas disparaître les incertitudes quant à la nature des opinions concernées. Quels sont les propos tenus par un agent public qui peuvent être reconnus comme violant l'obligation de réserve ? Ainsi, dans son commentaire de l'article 40 du Statut général de la fonction publique, Philippe Roméo Ambi faisait déjà observer que les lacunes dans la précision des contours de l'exercice de l'obligation de réserve inclinent à reconnaître que le fonctionnaire est libre d'exprimer ses opinions en privé comme bon lui semble⁶⁶. Or, l'obligation de réserve voudrait que même en privé, notamment dans son domicile ou au sein de sa famille, que l'agent public s'abstienne de ternir l'image du service dont il relève. Cette obligation traverse donc le cadre public pour se retrouver dans toutes les sphères de la vie du fonctionnaire.

Cette interprétation négative de l'article 40 amène d'ailleurs l'auteur à renchérir sur le fait que le texte ne précise pas le type d'opinions politiques, philosophiques et religieuses qui sont prohibées⁶⁷. Par ailleurs, le même article a la faiblesse d'entretenir la confusion entre l'obligation de réserve et les obligations voisines. À la lecture de l'alinéa 2 de l'article 40 du décret de 1994 portant Statut de la fonction publique révisé en 2000, « l'obligation de réserve consiste pour le fonctionnaire, à s'abstenir d'exprimer publiquement ses opinions politiques, philosophiques, religieuses, ou de servir en fonction de celle-ci ». L'agent public régulièrement titularisé à son poste de travail devrait⁶⁸ ainsi, dans l'exercice de sa tâche, s'abstenir de livrer en public et au public, ses croyances religieuses⁶⁹. Au sens de cet article, l'obligation de réserve interdit à l'agent public

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ AMBI (P-R), *Les obligations du fonctionnaire en droit de la fonction publique camerounais*, *Op. cit.*, p. 97.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ Y compris celui en position de stagiaire, lire en ce sens ABANE ENGOLO (P-E), *Traité de droit administratif du Cameroun...*, *Ibid.*

⁶⁹ « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction seul ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites ». Toutefois, comme pour tous les droits, sa mise en pratique s'avère plus complexe que ce que la simple déclaration « toute personne a droit à la liberté de religion » pourrait laisser croire. Pour approfondir lire : ERRERA (R), « Liberté religieuse et laïcité Pour

d'apposer sur les murs ou même sur d'autres objets de son bureau, tout signe, objet, faisant l'apologie d'une église ou d'une croyance. De même, les agents publics, en dépit de la liberté d'expression constitutionnellement consacrée, ne devrait pas publiquement exprimer leur préférence politique. Les libertés de religion et d'expression sont donc reconnues à tous les citoyens, avec des nuances importantes. C'est pourquoi au Gabon, les modalités pratiques de l'obligation de réserve ont été délimitées.

En deuxième lieu, les chartes de déontologie ne font pas disparaître les incertitudes quant aux circonstances de temps et de lieu concernées. Cette variation des circonstances fait réapparaître le danger lié à l'obligation de réserve ; et le risque d'arbitraire serait plus grand.

2- Les griefs sur la sécurité juridique

La connaissance et donc l'accès au droit garantie son effectivité. L'accessibilité au sens de l'effectivité signifie, d'une part, que le droit est repérable ou identifiable, c'est-à-dire la faculté pour les destinataires de le trouver, indépendamment de la compréhension qu'ils pourraient en avoir (accessibilité matérielle), et d'autre part, que le droit doit être intelligible. D'une façon générale, « l'intelligibilité des textes dépend de la manière d'écrire du législateur, son expression ou plus précisément son style. L'écriture du droit est un moyen de rendre la règle juridique plus accessible et plus claire ». Les lois, avait dit Montesquieu « sont faites pour des gens de médiocre entendement »⁷⁰.

Ainsi, le fait d'avoir inscrit l'obligation de réserve dans les différentes chartes de déontologie prouve à suffire la volonté de préserver l'intérêt supérieur de l'État en tout temps et en toute circonstance ; et le bon fonctionnement du service public face aux potentiels dérapages des agents publics. Ne pas définir les contours de cette obligation de manière à rendre certaines et

une politique de paix civile », in *Études* 2005/11 (Tome 403), pp. 475-486 ; BALDWIN (C), « Aux frontières de la liberté de religion », in *Revue Projet* 2014/5 (n° 342), pp. 45-52 ; CHELINI-PONT (B), DUBERTRAND (R), ZUBER (V), « La défense de la liberté religieuse dans le monde », in *Géopolitique des religions* (2019), pp. 33-48 ; GAUDEMET (Y), « La laïcité, forme française de la liberté religieuse », in *Administration & Éducation* 2015/4 (n° 148), pp. 111-120 ; BOSSARD (C), « La liberté religieuse, entre principe universel et objet de concurrence internationale », in *Annuaire français de relations internationales* (2023), pp. 965-978 ; FELICIANI (G), « La liberté de religion dans le contexte du Traité de Lisbonne », in *L'Année canonique* 2011/1 (Tome LIII), pp. 183-189 ; BIELEFELDT (H), SCHLEGEL (J-L), « La liberté religieuse : le critère ultime ? », in *Esprit* 2007/3-4 (Mars/avril), pp. 126-135 ; VALDRINI (P), « Liberté religieuse, communautés religieuses et bien commun de la société. Étude à partir du cas de la France », in *L'Année canonique* 2010/1 (Tome LII), pp. 429-444.

⁷⁰ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, LXXIX, ch. 16.

prévisibles les actions ou inactions susceptibles d'être interprétées comme violant l'exigence de réserve, entraîne inéluctablement l'insécurité juridique⁷¹, plaçant l'agent public dans une situation d'incertitude permanente. Un vaste champ s'ouvre alors à l'arbitraire dans l'interprétation et l'appréciation de l'obligation de réserve, c'est-à-dire l'exercice d'un pouvoir absolu soumis aux seuls caprices de l'autorité hiérarchique et dont le résultat n'est pas l'application d'une règle existante mais le produit d'une volonté libre, souvent à caractère injuste⁷². À la vérité, la notion d'arbitraire est profondément liée à celle de discrétion et « désigne un espace ouvert par la norme où l'autorité qui subsiste n'a plus qu'à décider »⁷³. L'arbitraire est donc « le grand ennemi de toute liberté, le vice corrompateur de toute institution, le germe de mort qu'on ne peut ni modifier, ni mitiger mais qu'il faut détruire »⁷⁴.

L'insécurité juridique qui en résulte paralyse l'exercice de la liberté d'expression pourtant constitutionnellement consacrée.

B- La difficile articulation entre l'obligation de réserve et les libertés d'opinion et d'expression

Il convient, préalablement, de rappeler que les libertés d'opinion et d'expression sont des piliers de la démocratie⁷⁵. C'est pourquoi, « la liberté d'expression est parfois présentée comme une liberté du citoyen dans la vie publique, au même titre que le droit de vote ou le droit à une nationalité. Elle relève, de manière particulièrement significative, de la démocratie libérale »⁷⁶. Elles (libertés d'opinion et d'expression) bénéficient d'une garantie universelle. Au plan interne par exemple, la plupart des Constitutions africaines énoncent que « la liberté de communication, la liberté d'expression, [...] sont garanties dans les conditions fixées par la loi » ; et « Nul ne peut être inquiété en raison de ses origines, de ses opinions ou croyances en matière religieuse, philosophique ou politique sous réserve du respect de l'ordre public et des bonnes mœurs ». Au

⁷¹ Dans son article sur « Les figures de la sécurité juridique », Paul-Gérard POUGOUE considère que la « sécurité [...] signifie exempte d'inquiétude, de danger. La sécurité est donc un état résultant de l'absence d'une impression de danger, en d'autres termes, la situation objective correspondante à l'absence réelle de danger ». POUGOUE (P-G), « Les figures de la sécurité juridique », in *RASJ*, vol 4 n°2007, pp.1-8.

⁷² CHAUVET (C), « Arbitraire et discrétionnaire en droit administratif », in *La faveur et le droit* (2009), pp. 335- 355.

⁷³ PORTIER (J), « La notion d'arbitraire dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », in *Les Cahiers de la Justice* 2016/3 (n° 3), pp. 521-531.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ VERPEAUX (F), « Liberté d'expression dans la jurisprudence constitutionnelle », in *Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°36, dossier liberté d'expression et de communication, juin 2012, p. 136.

⁷⁶ *Idem.*

sein de l'ordre international, la liberté d'expression est solennellement proclamée par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) : « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit »⁷⁷.

Eriger la liberté d'expression au plan universel conforte assurément son caractère fondamental : « chacun (citoyen) peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation »⁷⁸. La liberté d'expression ou d'opinion n'est pas une option : c'est un droit fondamental consacré. Ce n'est donc pas le caractère fondamental de la liberté d'expression qui doit être discuté.

Le flou entretenu dans la précision des contours de l'obligation de réserve donne la latitude au juge d'apprécier, au cas par cas, si dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public a franchi les limites qui s'imposent à l'expression de ses libertés. La difficulté à trouver le juste équilibre entre ces valeurs concurrentes se pose davantage si l'on n'essaie d'établir une certaine hiérarchie entre elles.

Il faut bien constater le décalage croissant entre la liberté d'expression et le devoir de réserve. Le flou entretenu entre ce qui est permis ou non en matière d'expression publique met l'agent public dans une situation de constante prudence. En France, par exemple, on peut citer le cas « wikileaks 13 », où un fonctionnaire du Conseil général des Bouches-du-Rhône a été suspendu de ses fonctions après la création du blog « wikileaks13 », dans lequel il dénonçait notamment les dérives concernant les marchés publics de Marseille ; et le cas Zoe Shépard, haut fonctionnaire territorial et auteure du pamphlet « Absolument dé-bor-dée ! Ou le paradoxe du fonctionnaire » dans lequel elle pointait les dysfonctionnements d'une Mairie, qui a fait l'objet d'une exclusion temporaire pour manquement à l'obligation de réserve et comportement fautif à l'égard de sa hiérarchie.

⁷⁷ Cf. Article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 décembre 1948.

⁷⁸ Article 2 de la DUDH citée.

Conclusion

Au final, « le jeu entre les multiples facteurs à prendre en compte empêche l'agent public de connaître pleinement le risque de sanction en cas d'expression d'opinions critiques à l'égard de l'institution »⁷⁹. Sans doute, s' « il est possible d'identifier assez aisément les facteurs de variation de l'obligation de réserve dans la jurisprudence, ils sont trop nombreux et leur association peut mener à des hypothèses trop variées pour que le résultat de leur prise en compte par le juge puisse être prévisible »⁸⁰. Fort de cela, la doctrine tend à affirmer qu'il est possible de « croire, sérieusement, que les agents [publics] peuvent connaître l'étendue d'une obligation que l'on trouve seulement dans les considérants des décisions juridictionnelles⁸¹ » ; d'autant plus lorsque la jurisprudence est à ce point dépendante d'une multitude de facteurs⁸². Finalement, on conçoit alors pourquoi l'agent public est susceptible de « choisir, en toute liberté bien sûr, de s'autocensurer »⁸³. Evidemment, « dans le doute, il vaudrait mieux se taire plutôt qu'être sanctionné disciplinairement »⁸⁴. Tout compte fait, l'insécurité juridique est créée chaque fois que la règle de droit n'est pas assez précise.

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ AUBIN (E), « L'entrée de la déontologie dans le titre Ier du statut général. Vers une meilleure prévention des risques dans la fonction publique ? », *AJDA*, n°26, 2016, p.1435.

⁸² MOISANS (C), « L'irréductible flou de l'obligation de réserve des fonctionnaires », Article cité.

⁸³ MATELLY (J-H), « L'incertaine liberté critique du militaire », *AJDA*, n°39, 2005, p. 2160.

⁸⁴ MOISANS (C), « L'irréductible flou de l'obligation de réserve des fonctionnaires », *préc.*

La transparence budgétaire des dépenses fiscales en droit camerounais

Budgetary transparency of tax expenditures in Cameroonian law

Oumarou MOHAMADOU
Docteur en Droit public
Enseignant Assistant à la
Faculté des Sciences Juridiques et Politiques
Université de Ngaoundéré.

Résumé : La frontière entre bonne gouvernance et performance économique et sociale est de plus en plus étroite de nos jours. La transparence qui consiste à faire connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires est l'un des éléments primordiaux d'une bonne gouvernance. Il est question dans cette analyse de l'aménagement de la transparence des dépenses fiscales en droit camerounais. Cela dit, par une méthode juridique associée à la comparaison, il est à constater que la transparence budgétaire des dépenses fiscales est formellement consacrée tant sur le plan normatif que sur le plan institutionnel. Néanmoins, son application demeure mitigée car il y'a d'une part, une application matérialisée par la pérennisation de l'évaluation, corollaire de la publication régulière des informations sur les dépenses fiscales. D'autre part, il y'a une application relativisée de l'exigence de transparence des dépenses fiscales qui se traduit par l'implémentation inachevée de cet idéal. D'où la nécessité de l'optimiser afin de rendre plus transparent la pratique des dépenses fiscales.

Mots Clés : Transparence, dépenses fiscale, budget, droit, Cameroun.

Abstract : The boundary between good governance and economic and social performance is increasingly narrow these days. Transparency, which consists of making all budgetary information known, in a timely and systematic manner, is one of the essential elements of good governance. This analysis discusses the development of transparency of tax expenditures in Cameroonian law. That said, through a legal method associated with comparison, it can be seen that the budgetary transparency of tax expenditures is formally enshrined both on the normative level and on the institutional level. However, its application is mixed because there is, on the one hand, an application materialized by the sustainability of the evaluation, a corollary of the regular publication of information on tax expenditures. On the other hand, there is a relativized application of the requirement for transparency of tax expenditures which results in the unfinished implementation of this ideal. Hence the need to optimize it in order to make the practice of tax expenditures more transparent.

Keywords: Transparency, tax expenditure, budget, law, Cameroon.

Introduction

L'utilisation de l'impôt dans un but économique et social et le recours pour cela à des mesures fiscales dérogatoires ont fini par revêtir une importance qui justifie leur traduction théorique puis leur concrétisation dans les annexes budgétaires¹. D'entrée de jeu, les recettes générées par l'application droit fiscal constituent la principale source de financement des Etats modernes². En plus d'assurer aux Etats les recettes nécessaires à leurs fonctionnements et à l'offre de services publics, l'un des principaux objectifs de l'utilisation de l'instrument fiscal consiste à répartir équitablement le fardeau fiscal entre les contribuables³. Au fil des années, la politique fiscale a dépassé la simple mission de collecte des recettes en vue de financer les activités gouvernementales. Les gouvernements lui confèrent dorénavant des objectifs d'ordre économique et social⁴. C'est ainsi que de nombreuses dérogations continuent à marquer le système fiscal camerounais sous forme d'exonérations, de régimes suspensifs, de réductions, d'abattements ou de taux préférentiels. Ces dérogations représentent un enjeu budgétaire important. Elles sont appelées « dépenses fiscales »⁵ parce que leur impact sur le budget de l'Etat est comparable à celui des dépenses réelles. En réalité, les dépenses fiscales au Cameroun, posent le problème de transparence budgétaire. Une subvention directe est inscrite au budget de l'Etat et son montant maximum est déterminé. A l'inverse, une dépense fiscale n'est pas directement inscrite au budget, elle se traduit par des moindres recettes qui ne peuvent être identifiées directement et le montant de l'effort consenti par les pouvoirs publics dépend du comportement du contribuable et il n'est pas plafonné⁶.

La problématique de la transparence budgétaire des dépenses fiscales au Cameroun a connu quelques avancées considérables. En effet, pour atteindre les objectifs fixés par la Stratégie Nationale de développement (SND), le Cameroun a engagé d'importantes réformes visant à améliorer la gestion budgétaire. Ces efforts de transparence fiscale produisent des résultats. C'est d'ailleurs ce qui ressort du dernier rapport de l'indice mondial de transparence des dépenses fiscales

¹ Gilbert ORSONI, *L'interventionnisme fiscal*, Paris, PUF, 1995, p. 13.

² Michel TALY, *Les coulisses de la politique fiscale*, Paris, PUF, 2016, 273 p.

³ Luc GODBOUT, *L'intervention gouvernementale par la politique fiscale : le rôle des dépenses fiscales, étude comparée Canada, Etats Unis, France*, Paris, Economica, 2006, p. 1.

⁴ *Idem*.

⁵ Marie-Christine LEPETIT, « Les dépenses fiscales », in Michel BOUVIER (dir.), *Innovations, créations et transformations en Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2006, pp. 44-51.

⁶ Christian VALENDUC, « Les dépenses fiscales », in *Reflets et perspectives de la vie économique*, (Tome XLIII), janvier 2014, p. 98.

qui classe le Cameroun le cinquième (5^{ème}) rang de pays africain et vingt cinquième (25^{ème}) dans le monde comme étant le plus transparent en matière de dépenses fiscales⁷. Ce classement, révélé récemment en octobre 2023 par le Conseil sur les politiques économiques (CPE), en collaboration avec l'institut allemand pour le développement et la durabilité (IDOS), est né de la volonté de renforcer la transparence et la responsabilité dans les dépenses fiscales à travers le monde⁸. En Afrique, le Cameroun est devancé par le Bénin (premier du classement sur le continent et 8^{ème} dans le monde), le Niger, la Tunisie et le Maroc. Ce qui le place le Cameroun comme 5^{ème} en Afrique⁹. Dans la zone Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), le Cameroun arrive en tête devant le Gabon, la République Centrafricaine (RCA), le Tchad, le Congo et la Guinée équatoriale avec un score de 57 sur 100, un score obtenu grâce à une note de 14,7/20 pour la mise en place d'un cadre institutionnel garantissant transparence et responsabilité, la note de 12,2/20 pour les données sur les recettes fiscales perdues et leurs évaluations, 11,6/20 pour la qualité des informations relatives à la méthodologie des rapports, 10/20 pour la mise à disposition publique des rapports fiscaux et 8,5/20 pour la précision des informations sur les entreprises cibles¹⁰.

Dérivant du mot latin « *transparere* » qui signifie aller au-delà du paraître, la notion de transparence est diversement appréciée et se distingue de la sincérité¹¹. Cette perception semble fonder celles des institutions internationales comme le Fond Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale et l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE)¹². Pour la première institution, la transparence consiste à faire connaître ouvertement au public, les activités passées, présentes et futures de l'Etat, ainsi que les structures et les fonctions des organes gouvernementaux qui déterminent la politique et les résultats du système¹³. La posture de la seconde se rattache partiellement à la précédente en ramenant la transparence à sa seule dimension fonctionnelle, c'est-à-dire l'accessibilité des documents de la gestion¹⁴. La troisième ne s'éloigne

⁷ Union Africaine et OCDE, *La transparence fiscale en Afrique*, Rapport de Progrès initiative Afrique, édition 2023, 100 p.

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

¹⁰ Voir. MINFI (DGI-DGD), *Evaluation des dépenses fiscales*, Rapport édition 2022, Cameroun, 2023, 74 p.

¹¹ Andre AKONO OLINGA : « La codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans les finances publiques des Etats de la CEMAC », in *Les Annales africaines*, Vol I, n° 18, Avril 2023, p. 43.

¹² *Ibid.*, pp. 43 et s.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

pas de la deuxième qui consiste à « *faire pleinement connaître en temps opportun et de façon systématique l'ensemble des informations budgétaires* »¹⁵. En matière comptable, la transparence suppose la clarté, la lisibilité et la cohérence des informations comptables aussi bien sur le plan qualitatif que quantitatif¹⁶.

Selon le Vocabulaire juridique, le terme « *dépenses* » renvoie à l'action de déboursier. C'est un terme générique désignant toute sortie d'argent affectée à la réalisation d'une opération quelconque¹⁷. Dans cette définition, on fait allusion aux dépenses de l'Etat et les autres entités publiques qu'on appelle très souvent « *dépenses publiques* »¹⁸. A cela, il y'a une autre forme de dépenses qui existe dans le langage financier public qu'on appelle « *dépenses fiscales* »¹⁹. L'expression « *dépenses fiscales* » (traduite de l'anglais « *tax expenditures* ») a été utilisée pour la première fois en 1967 par Stanley S. SURREY, alors secrétaire adjoint au Trésor du gouvernement fédéral des Etats-Unis, chargé de la politique fiscale. Celui-ci était parti de la constatation que les mesures instituant des avantages fiscaux étaient à l'origine de charges mal connues et peu contrôlées et aussi, à partir de 1968, l'administration fédérale a publié, au sein du budget, un état sur les dépenses fiscales qui a, au fil des ans, connu divers perfectionnements. Stanley S SURREY avait défini les dépenses fiscales comme étant « *un programme étatique d'aide financière qui est offert par des dispositions fiscales plutôt que par des dépenses budgétaires directes* »²⁰.

D'autres expressions sont parfois utilisées, comme « *subvention fiscale* » ou « *aide fiscale* », « *niche fiscale* », qui ont le mérite de faire apparaître la comparabilité des effets des instruments de politique publique, qu'ils prennent la forme d'un régime fiscal dérogatoire ou d'une aide directe²¹. La réglementation communautaire qui encadre les aides d'Etat dont bénéficient les entreprises traite ainsi de la même façon les aides d'origine fiscales et budgétaires. Plus

¹⁵ Patrick Gérard SOROK A BOL, « L'apport de la nouvelle comptabilité à la gestion des finances publiques au Cameroun », in *RAFiP*, n° 5, 1^{er} semestre 2019, pp. 11-37.

¹⁶ Andre AKONO OLINGA : « La codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans les finances publiques des Etats de la CEMAC », *op.cit.*, p. 44.

¹⁷ Gérard CORNU, (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2024, 15^{ème} édition, p. 329.

¹⁸ Titre VII, Chap. I, articles 45-49 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre. 2007 portant Régime financier de l'Etat.

¹⁹ Gilbert ORSONI, « Les dépenses fiscales », in Loïc PHILIP, (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, tome 1, Paris, Economica, 1991, p. 605.

²⁰ Stanley SURREY, *Pathways to tax reform- the concept of tax expenditures*, Harvard University Press, 1973, p. 417.

²¹ Christian VALENDUC, « Politique fiscale et réformes structurelles », in *Reflets et Perspectives de la vie Economique*, Tome L, pp. 149-163.

généralement, la question se pose de l'efficacité de telles « *subventions fiscales* » compte tenu des multiples objectifs, le plus souvent implicites, qu'elles poursuivent²².

Au fil des années, la définition du concept de dépense fiscale a évolué. Dans les pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), les dépenses fiscales sont définies comme « *un transfert de ressources publiques, réalisé en réduisant des obligations par rapport à un système fiscal de référence, plutôt qu'en procédant à des dépenses directes* »²³. Oxymore introduit en France à la fin des années 1970, à la suite des travaux du Conseil des impôts, le concept de dépenses fiscales, qui « *apparaît à la fois comme le symétrique de l'expression dépenses budgétaires et comme le négatif de l'expression recettes fiscales* »²⁴, permet de souligner que les dispositions fiscales dérogatoires représentent un manque à gagner pour la collectivité, même si ce coût est, comme on le verra, moins visible et moins connu que celui des autres dépenses publiques²⁵. L'expression « *dépense fiscale* » selon le Professeur Gilbert ORSONI, ne doit cependant pas conduire à considérer que l'ensemble des flux économiques (revenus, épargne, valeur ajoutée, etc.) constituent par nature une matière taxable et que toute exemption peut être présentée comme une moindre recette pour la collectivité²⁶.

Dans le contexte camerounais, il faut d'emblée relever qu'il n'existe pas de définition textuelle bien établie de cette notion. Toutefois, le législateur a fait allusion à ce concept dans la logique de la rationalisation de l'emploi des dérogations fiscales. C'est ce qui ressort de la nouvelle loi de 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques en son article 7 qui dispose que : « *La nature et le coût budgétaire des exonérations et dérogations fiscales font l'objet d'une présentation détaillée à l'occasion de chaque budget annuel* »²⁷. De plus, cette loi précise qu'« *une annexe aux lois de finances présente des informations relatives à ces exonérations et dérogations* »²⁸. Les circulaires du président de la République sur la préparation du budget de

²² Conseil des impôts français, *La fiscalité dérogatoire – pour un réexamen des dépenses fiscales*, 21^{ème} rapport au Président de la République, 2003, p. 6.

²³ OCDE, *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, Paris, éditions OCDE, 2010, p. 14.

²⁴ Conseil des impôts français, *La fiscalité dérogatoire – pour un réexamen des dépenses fiscales*, *op.cit.*, p. 5.

²⁵ *Ibid.*, p. 6.

²⁶ Gilbert ORSONI, « L'évolution de la dépense fiscale », *in GFP*, n° 11, novembre 2011, pp. 838-841.

²⁷ Article 7 alinéa 1 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant Régime financier de l'Etat et des autres entités publiques.

²⁸ *Idem.*, alinéa 2.

l'Etat présentées chaque année font aussi allusion à ce concept sans toutefois le définir²⁹. Toutefois, les dépenses fiscales ont été définies par les travaux de la doctrine administrative camerounaise comme « *des mesures particulières dérogeant au système fiscal de référence (SFR) qui occasionnent des pertes de recettes pour l'Etat, dans le but de susciter un comportement économique particulier de la part des contribuables, ou de subventionner certains groupes sociaux* »³⁰. La notion de dépenses fiscales au Cameroun renvoie donc à des dérogations à la norme fiscale qui entraîneraient un effet équivalent à celui des dépenses budgétaires. L'Etat en fait généralement usage pour promouvoir une opération, une activité ou un comportement, en un mot à des fins d'incitation³¹.

De tout ce qui précède, force est de relever que la problématique de la transparence budgétaire des dépenses fiscales est un sujet qui prend de l'ampleur dans les Etats africains en voie de développement en général et au Cameroun en particulier avec l'évolution de la fonction de l'impôt. Elle est un phénomène universel, complexe et fortement médiatisé partout dans le monde. Face à la pratique de ce principe, on se demande : Comment le droit camerounais aménage-t-il l'exigence de transparence budgétaire des dépenses fiscales ? Pour y répondre, la transparence des dépenses fiscales est formalisée mais relativement appliquée en droit camerounais. L'intérêt d'une étude sur la transparence budgétaire des dépenses fiscales au Cameroun semble à cet effet perceptible sur le double plan théorique et pratique. Théoriquement, l'intérêt revendiqué dans cette thématique se situe dans une perspective alors très recherchée de la rationalisation des dépenses fiscales et l'élargissement des domaines de choix en matière des finances publiques. Il faut aussi souligner l'opportunité qu'elle offre de questionner la pertinence des orientations de la politique fiscale de l'Etat en matière de dépenses fiscales et l'appréciation de l'efficacité des choix opérés pour traduire cette politique³². Pratiquement, l'originalité de ce travail réside dans le fait qu'il constitue une source précieuse d'informations de la manière dont l'Etat éclaire les citoyens sur le coût budgétaire des dérogations fiscales qu'il a consenti aux contribuables. Cela permet également

²⁹ Toutes les Circulaires sur la préparation du Budget font plus ou moins allusion à ces mesures. C'est le cas de la Circulaire n° 2018/001/CAB/PRC relative à la préparation du Budget de l'Etat pour l'exercice 2019, qui encourage le renforcement de l'encadrement des régimes fiscaux particuliers par la rationalisation de la fiscalité applicable aux contrats publics et marchés financés par des ressources extérieures, y compris les mesures incitatives.

³⁰ MINFI (DGI-DGD), *Evaluation des dépenses fiscales*, Rapport de l'exercice 2017, décembre 2018, p. 12.

³¹ Diane MANDENG, « Dépenses fiscales et Covid-19 au Cameroun », *RAFiP*, n° 10, 2nd semestre, 2021, pp. 279-305.

³² Jean-Marie MONNIER, « La politique fiscale : objectifs et contraintes », in *Centre d'économie de la Sorbonne UMR du CNRS 8174 Université Paris I-Panthéon Sorbonne*, 2012, p. 3.

de faire le diagnostic sur les stratégies déployées par l'Etat du Cameroun pour assurer la gestion des dépenses fiscales dans ce contexte marqué par la relance économique et des multiples défis sanitaires et sécuritaires.

L'étude de la transparence budgétaire des dépenses fiscales en droit camerounais nécessite une approche méthodologique qui emprunte une pluralité d'écoles de pensée d'où l'impératif du choix d'une méthode de recherche. La méthode est comme le précise Madeleine GRAWITZ, un moyen de parvenir à un aspect de la vérité, de répondre plus particulièrement à la question « comment »³³. Il sera fait recours à cet effet à la méthode juridique. Cette méthode est normative : « elle consiste à exposer et à analyser les textes de loi et divers documents relatifs à la matière traitée en recherchant sans cesse le droit posé applicable au cas d'espèce »³⁴. Il sera associé à cette méthode, l'approche comparative afin de mieux analyser la situation de la transparence budgétaire des dépenses fiscales du Cameroun par rapport à d'autres Etats africains à l'instar du Bénin, du Niger, de la Tunisie et du Maroc où le dispositif de transparence des dépenses fiscales a connu une constante évolution. L'examen de la transparence des dépenses fiscales suscite un double constat qu'il faut clarifier. D'une part, il y'a une consécration formalisée de l'obligation de transparence (I) et d'autre part, il y'a une application mitigée de cette obligation de transparence au Cameroun (II).

I- La consécration formalisée de la transparence des dépenses fiscales

La bonne gouvernance exige que les gouvernés aient leur mot à dire dans la détermination des priorités du gouvernement, qu'ils comprennent ce que le gouvernement a l'intention de réaliser et qu'ils aient accès aux informations dont ils ont besoin pour contribuer à l'élaboration des politiques et tenir le gouvernement responsable des décisions prises³⁵. C'est dans ce sens que l'exigence de transparence des dépenses fiscales est consacrée. Cette consécration au Cameroun dérive des dispositions de l'article 7 de la loi de 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques et les dispositions de la loi de 2018 portant Code de transparence et de

³³ Pour des développements sur les différentes méthodes proposées en sociologie pour atteindre l'explication, Voir. Madeleine GRAWITZ, *Méthodes des Sciences Sociales*, Paris, Dalloz, 2001, 11^{ème} édition, pp. 419-443.

³⁴ Kikete Kekumba OMOMBO, *L'autonomie politique et constitutionnelle du zaïre, essai de solution d'inadéquation institutionnelle*, Thèse de doctorat d'Etat, Paris, Sorbonne, 1980, p. 11.

³⁵ Andre AKONO OLINGA : « La codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans les finances publiques des Etats de la CEMAC », *op.cit.*, p. 45.

bonne gouvernance des finances publiques. Il faut donc clarifier la dimension normative d'une part, (A) et la dimension institutionnelle d'autre part (B).

A- La consécration normative de l'obligation de transparence

Si l'exigence de transparence a commandé au développement du droit public financier moderne, elle ne s'est jamais véritablement incarnée dans une norme de droit positif spécifique. Ce décalage est pourtant en voie de dépassement sous l'effet conjugué du développement de la démocratie financière, du droit communautaire et du redéploiement de l'office du juge financier³⁶. Cette évolution redessine les contours de la normalisation de la transparence des dépenses fiscales dans les finances publiques camerounaises. Cela s'est doublement concrétisé à travers la consécration supranationale de l'obligation de transparence (1) et la consécration nationale de cette exigence dans l'ordre juridique interne (2).

1- La consécration supranationale de la transparence

Au cours des dernières années, le Fond Monétaire International (FMI) et l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) ont développé des principes permettant d'améliorer le degré de transparence dans le processus budgétaire des gouvernements³⁷. Bien que les objectifs des travaux de l'OCDE et du FMI se chevauchent, dans bien des cas, le Code de bonnes pratiques en matière de transparence du FMI va plus loin que les principes édités par l'OCDE. Ce Code est organisé autour de quatre principaux piliers³⁸. Le premier s'articule autour de la définition claire des rôles et des responsabilités en procédant d'une part à la distinction nette des activités de l'Etat et les activités commerciales et, d'autre part, à la mise place d'un cadre juridique clair pour l'administration du budget. Le deuxième pilier du Code intitulé : « *processus budgétaire ouvert* » identifie les pratiques fondamentales présidant à la transparence de la préparation, de l'exécution et de suivi budgétaires. Il accorde également une importance manifeste à la qualité des hypothèses retenues et au réalisme du budget global ainsi qu'à la présentation aux assemblées élues des comptes définitifs vérifiés. Le troisième pilier concerne l'accès du public à l'information et insiste sur le caractère fondamental de la publication d'informations complètes sur

³⁶ Voir. Stéphanie DAMAREY, *Droit public financier*, Paris, Dalloz, 2018, pp. 859 et s.

³⁷ FMI, Département des finances publiques, *Code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*, 2001, 5 p.

³⁸ Michel BOUVIER (dir.), *La transparence des finances publiques vers un nouveau modèle*, Paris, LGDJ, 2013, p. 22.

les finances publiques, y compris les informations comportant les évaluations à long terme. Le quatrième pilier porte sur la « *garantie d'intégrité* » dont doivent se prévaloir les données budgétaires et qui requiert la nécessité d'un examen indépendant des informations sur les finances publiques³⁹.

L'analyse de l'OCDE se limite à la transparence budgétaire de l'administration centrale, alors que le FMI aborde la problématique de la transparence sous l'angle plus large des finances publiques de l'ensemble des administrations publiques⁴⁰. Cependant, il faut souligner que dans les deux approches soulevées intègrent la transparence des dépenses fiscales que celle-ci soit limitée au processus budgétaire ou qu'elle porte sur l'ensemble des finances publiques. Autrement dit, pour l'un et pour l'autre, sans l'identification des dépenses fiscales, leurs proliférations peuvent fortement nuire à la transparence des finances publiques⁴¹. Selon le FMI, « *les bonnes pratiques constituent une norme de transparence des finances publiques qui est jugée propre à donner au public et aux marchés des capitaux l'assurance qu'ils disposent d'un tableau suffisamment complet de la structure et des finances des administrations publiques pour pouvoir évaluer de façon fiable la santé financière d'un pays* »⁴².

Toutefois, il faut souligner que les principes développés par le FMI et l'OCDE sont appliqués sur une base volontaire par les gouvernements, sans aucune obligation de conformité internationale. Néanmoins, étant donné l'objectif fondamental sous-jacent au respect de ces principes, le caractère volontaire d'application n'empêche pas qu'ils s'agissent de principes que la plupart des pays doivent s'efforcer de respecter. Il convient de relever que malgré la non appartenance du Cameroun à l'OCDE, ce pays respecte les principes budgétaires et fiscaux de cette organisation ainsi que les principes formulés par le FMI sur les finances publiques.

Dans le cadre communautaire, la formalisation du cadre normatif de la transparence dans les États de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) est faite par un acte juridique supranational. Le législateur de la Communauté a opté pour

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ OCDE, « Les grands enjeux de la politique fiscale dans les pays de l'OCDE », in *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, janvier 2001, pp.185-203.

⁴¹ Luc GODBOUT, *L'intervention gouvernementale par la politique fiscale*, op.cit., p. 153.

⁴² *Ibid.*, p. 152.

l'encadrement juridique de l'exigence de transparence des dépenses fiscales par une directive⁴³. Cette directive procède par codification à un encadrement communautaire de l'exigence de transparence des dépenses fiscales⁴⁴. Constituant des lois cadres, les directives fixent des objectifs et indiquent le délai dans lequel ils doivent être transcrits dans le droit national des États tout en laissant à ceux-ci le choix de la forme et des moyens d'effectuer cette transcription⁴⁵. Ainsi, la communautarisation de la transparence des finances publiques pour ce qui est dépenses fiscales en zone CEMAC⁴⁶, implique l'obligation d'informer le public de façon régulière et exhaustive sur le coût budgétaire des mesures fiscales dérogatoires⁴⁷. Cela doit porter sur le passé, le présent et l'avenir et doit couvrir l'ensemble des activités budgétaires⁴⁸. De surcroît, la publication dans les délais appropriés d'informations sur les dépenses fiscales est définie comme une obligation légale et un calendrier de diffusion des informations sur l'ensemble des finances publiques est annoncé au seuil de chaque mois. Cela emporte aussi la publication sur le site internet des informations sur les dérogations fiscales dès qu'elles sont disponibles par les institutions compétentes⁴⁹. Le législateur camerounais a procédé à la réception juridique de ces exigences au niveau national.

2- La consécration nationale de la transparence

La consécration juridique du principe de transparence des exonérations et dérogations fiscales constitue l'une des principales innovations de la réforme des finances publiques des États de la CEMAC⁵⁰. Car, il s'est agi d'instituer explicitement ce qui n'était jusque-là qu'une règle implicite. Cette juridicisation de la transparence des dépenses fiscales a emporté nombre de

⁴³ Voir. Directive n° 06/11-UEAC-190-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans les États de la CEMAC.

⁴⁴ André AKONO OLINGA : « La codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans les finances publiques des États de la CEMAC », *op.cit.*, pp. 37-78.

⁴⁵ Lionel Pierre GUESSELE ISSEME, « L'exigence de transparence dans les finances publiques des États de la CEMAC », in Nicaise MEDE, Marc DEBENE, (contributions réunies), *Les finances publiques entre globalisation et dynamiques locales, Mélanges en l'honneur de DIARRA Eloi et YONABA Salifou*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2021, p. 58.

⁴⁶ Sagesse AIME ONDONGO, « La communautarisation de la politique budgétaire en zone CEMAC », in *Cahiers africains de droit international*, 2021, pp. 41-58.

⁴⁷ Section VII paragraphe I de la Directive n° 06/11-UEAC-190-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans les États de la CEMAC.

⁴⁸ Section VII Paragraphe II de la Directive n° 06/11-UEAC-190-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans les États de la CEMAC.

⁴⁹ Section VII Paragraphe III et VI de la Directive n° 06/11-UEAC-190-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans les États de la CEMAC.

⁵⁰ François BEGNI BAGAGNA, « Le principe de transparence dans les finances publiques des États membres de la CEMAC », *RAFiP* n° 2, 2017, p. 200.

conséquences, à savoir, l'amélioration de l'information du parlement, l'élargissement de son pouvoir lors des débats en commission et en plénière ou encore l'élargissement du champ de la loi de finances⁵¹. C'est ainsi que la République du Cameroun s'est engagée depuis plusieurs années dans un vaste processus de réforme de la gestion des finances publiques couronné par l'adoption de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat (LRFE) qui est entré en vigueur dans la totalité de ses dispositions le 1^{er} janvier 2013⁵². Cette loi a mis en place la logique de la pluriannualité dans la gestion financière de l'Etat sans toutefois régler le problème de la transparence des dépenses fiscales⁵³. Les récentes modifications de cette loi intervenues le 11 juillet 2018 dernier y compris l'édiction d'un Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques dans la même période, ont conduit à la normalisation de la transparence budgétaire des dépenses fiscales au Cameroun⁵⁴.

Le Code de transparence introduit de manière officielle et légale, les principes de transparence et de bonne gouvernance indispensables à une bonne gestion des finances publiques susceptible d'assurer la stabilité économique et une croissance durable. Ces principes en ce qui concerne les dépenses fiscales, emportent l'obligation de production et de diffusion régulière d'une information exhaustive et fiable sur les activités passées, présentes et futures des administrations fiscale et douanière afin de contribuer à la prise de décisions de politique fiscale⁵⁵. En clair, le Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun, repose sur cinq grands piliers que sont la définition claire des attributions et des responsabilités⁵⁶,

⁵¹ *Idem*.

⁵² Article 79 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat.

⁵³ Article 18 de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat.

⁵⁴ Articles 9 et 7 alinéa 1 et 2 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant Régime Financier de l'Etat et des autres entités publiques. Voir également. Articles 47 à 50 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

⁵⁵ Bernard CASTAGNEDE, *La politique fiscale*, Paris, PUF, 2008, p. 11.

⁵⁶ Jean-Luc ENGOUTOU, Sylvie NGUECHE, Aimé-Christel MBALLA ELOUNDOU, « La responsabilité financière des ordonnateurs en droit public camerounais », *RFFP*, n° 157, février 2022, p. 95. °157 - page 95 °

les processus budgétaires ouverts⁵⁷, l'accès du public à l'information⁵⁸, la garantie d'intégrité des acteurs⁵⁹ et enfin, le contrôle et la redevabilité⁶⁰.

Il faut d'emblée relever que, c'est avec les modifications législatives intervenues le 11 juillet 2018 que l'évaluation de la dépense fiscale et la publication régulière du rapport de circonstance s'institutionnalisent au Cameroun⁶¹. L'initiative de cette opération qui est prise depuis l'exercice 2015, vise à se conformer à l'exigence de l'article 7 de la loi du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques⁶² qui prescrit au gouvernement d'annexer au projet de loi de finances, le montant des dépenses fiscales pour chaque exercice budgétaire. Cette exigence porte l'ambition de modernisation de la gestion des finances publiques en vue de l'atteinte des objectifs de développement du Cameroun. Afin d'inscrire ladite évaluation dans la tradition des règles de transparence budgétaire⁶³, le Cameroun s'est doté d'un Comité chargé de l'étude et d'évaluation des mesures fiscales dérogatoires constitutives de dépenses fiscales⁶⁴. Ce qui marque l'institutionnalisation effective de l'obligation de transparence dépenses fiscales au Cameroun.

B- La consécration institutionnelle de l'obligation de transparence

La transparence n'est pas restée au stade de simple déclaration d'intention politique. Aussi, les textes juridiques qui la portent ne se contentent-ils pas de l'évoquer. Il est vrai que, contrairement aux autres principes budgétaires, la transparence n'est pas encore suffisamment systématisée. Mais, la lecture combinée des différents textes permet de relever des éléments de précision sur son contenu, ses implications et les obligations qu'elle met à la charge des autorités

⁵⁷ Gérard-Martin PEKASSA NDAM, « La participation avec gestion de budget : concept et enjeux d'une gouvernance territoriale en Afrique noire francophone », in Gilles Jean GUGLIELMI, Elisabeth ZOLLER, (dir.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, Paris, Lextenso, Panthéon-Assas, 2014, pp. 199-218.

⁵⁸ Voir. Long Christ Papy NKOUAYEP, « Le droit à l'information du citoyen local en droit public financier camerounais », *RAFiP*, n° 3 et 4, 2018, p. 12 ; Berthelot GOUEM LAMENE, *L'information du Parlement en droit budgétaire camerounais*, Thèse de doctorat/Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II, 2014, p. 29

⁵⁹ André AKONO OLINGA : « La codification de la transparence et de la bonne gouvernance dans les finances publiques des Etats de la CEMAC », *op.cit.*, pp. 52 et s.

⁶⁰ Sylvie NGUECHE, « Le contrôle par le citoyen des finances publiques au Cameroun », *RADP*, Vol VII, n°13, juillet - décembre 2018, pp. 155-183.

⁶¹ Émilie CALDEIRA, Anne-Marie GEOURJON, « De l'évaluation du coût à la rationalisation des dépenses fiscales dans les pays en développement », *Note brève* n° 207, FERDI, juin 2020, pp. 2-4.

⁶² Voir. Article 7 de la loi du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques au Cameroun.

⁶³ OCDE, *La transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, Paris, édition OCDE, 2002, p. 7

⁶⁴ Voir. Rapport sur les dépenses fiscales de l'exercice 2019, MINFI-Cameroun (DGI-DGD), octobre 2020, p. 7.

chargées de conduire le processus budgétaire. C'est en cela que l'on peut soutenir que la transparence des dépenses fiscales est désormais placée sous l'empire du droit budgétaire camerounais. En plus de sa consécration juridique, il se dégage dans ce processus, une consécration institutionnelle. Ainsi, il y'a les institutions internationales de promotion de la transparence en amont, (1) et les institutions nationales de promotion en aval (2).

1- Les institutions internationales de promotion de la transparence

Dans sa dimension internationale, la transparence budgétaire des dépenses fiscales est encadrée par plusieurs institutions qui œuvrent avec les Etats à la promotion de cet idéal. Parmi ces institutions internationales figurent en bonne place l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), le Fond Monétaire International (FMI), la Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International (FERDI) le Centre de Rencontre et d'Etudes des Dirigeants des Administrations fiscales (CREDAF) pour ne citer que celles-ci, qui sont d'ailleurs des acteurs incontournables dans ce processus.

. L'OCDE a réalisé plusieurs études comparatives sur le niveau, la composition et la qualité des rapports sur les dépenses fiscales en ce qui concerne les pays membres de cette Organisation⁶⁵. C'est dans ce sens que l'OCDE a proposé une comparaison des méthodes de définition et d'évaluation des rapports sur les dépenses fiscales de 22 de ses pays membres⁶⁶. En se penchant sur les publications de dix pays de l'OCDE et en analysant en particulier leur définition du concept de dépense fiscale, les types d'impôts concernés, les méthodes d'estimation, les objectifs visés, le lien avec le budget général, la fréquence des publications des rapports et les niveaux administratifs impliqués, on perçoit le respect par ces Etats des indicateurs de la transparence tant sur le plan qualitatif que quantitatif⁶⁷.

Pour ce qui est du FMI, cette institution a contribué à la fixation des règles fondamentales de transparence. D'un point de vue de l'accès à l'information, la première règle fondamentale consiste d'abord à rendre public l'information sur les dépenses fiscales. Ainsi, le FMI mentionne que la nature et les conséquences budgétaires des dépenses fiscales doivent faire partie de la

⁶⁵ Le Cameroun n'est pas encore membre de l'OCDE mais cet Etat prend en compte les principes et méthodes prescrites par cette organisation en ce qui concerne la gestion budgétaire des dépenses fiscales.

⁶⁶ Lanre KASSIM , Mario MANSOUR, « Les rapports sur les dépenses fiscales des pays en développement : une évaluation », *Revue de l'Economie et de Développement*, Vol. 26, février 2018, p. 118.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 118 et s.

documentation budgétaire⁶⁸. Pour que cette règle fondamentale de transparence puisse fonctionner, le FMI mentionne que les documents budgétaires doivent indiquer l'objectif de politique publique de chaque avantage accordé, sa durée et ses bénéficiaires et lorsque cela est possible, le coût des principales dépenses fiscales doit également être mentionné⁶⁹. Pour le FMI, l'obligation légale de publier ces informations sur les finances publiques constitue également une règle fondamentale de transparence des finances publiques⁷⁰.

Quant à la Fondation pour les Etudes et Recherche sur le Développement International (FERDI) et au Cercle de Rencontres et d'Etudes des Dirigeants des Administrations Fiscales (CREDAF), ils accompagnent les Etats dans la mise en œuvre des bonnes pratiques conduisant à la transparence des dépenses fiscales aussi bien sur le plan structurel que sur le plan fonctionnel. C'est ainsi qu'un Guide méthodologique a été élaboré par le CREDAF qui retrace les mécanismes d'évaluation des dépenses fiscales ainsi que les expériences des Etats africains en matière d'évaluation et les pistes de solution en vue de pérenniser cette évaluation⁷¹. La FERDI va dans le même sens mais en approfondissant les réflexions sur la rationalisation des dépenses fiscales et la création d'une Unité de Politique Fiscale (UPF) dans les Etats en développement afin de garantir une transparence des dépenses fiscales⁷². Ces mesures préconisées par les institutions internationales sont conduites par les institutions nationales qui sont les garants de cette transparence au niveau interne.

2- Les institutions nationales de promotion de la transparence

Dans sa dimension nationale, la transparence budgétaire des dépenses fiscales est pilotée par plusieurs institutions. Cette transparence se matérialise par l'évaluation faite par les institutions compétentes. Au Cameroun, c'est le président de la République qui prescrit pour chaque exercice budgétaire par la Circulaire sur la préparation de la loi de finances, les orientations nécessaires sur les dépenses fiscales⁷³. En réalité, le projet « *dépenses fiscales* » a été créé pour la première fois

⁶⁸ Luc GODBOUT, *L'intervention gouvernementale par la politique fiscale*, op.cit., p. 153.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 153.

⁷⁰ FMI, Département des Finances publiques, *Code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*, op.cit., p. 4.

⁷¹ Voir. CREDAF, *Evaluation des dépenses fiscales*, Guide Méthodologique, édition 2015, 65 p.

⁷² Voir. Anne-Marie GEURJON (dir.), *L'évaluation des dépenses fiscales : des principes à la pratique*, Guide méthodologique, FERDI, 2018, 72 p.

⁷³ Circulaire n° 006/MINFI/DGI/LFI/L du 21 février 2020 précisant les modalités d'application des dispositions fiscales de la loi n° 2019/023 du 24 décembre 2019 portant loi de finances de la République du Cameroun pour

par décision du MINFI n° 5341/MINFI/DGI du 01 décembre 2015, et a pour principale mission la production du rapport portant évaluation des dépenses fiscales à annexer au cours de chaque exercice au projet de loi de finances destiné au parlement⁷⁴. Ce projet est piloté par un Comité mixte d'évaluation des dépenses fiscales et financé par le budget du Ministère des Finances (MINFI) et implique les Directions Générales des Impôts (DGI) et des Douanes (DGD)⁷⁵. C'est avec la supervision du Ministre des finances que les chefs de division de la législation de la DGI et de la DGD coordonnent le projet et s'assurent de recenser les mesures dérogatoires constitutives de dépenses fiscales ainsi que le choix de la méthode d'évaluation⁷⁶. Ils bénéficient de l'appui de l'Institut National de la Statistique (INS) qui s'assure du suivi des données statistiques et du Ministère de l'Economie de la Planification et de l'Aménagement du territoire (MINEPAT) pour les questions économiques⁷⁷.

Dans le contrôle *a posteriori* des dépenses fiscales, le parlement joue un rôle très important car c'est lui qui examine et approuve le rapport annuel annexé au projet de loi de finances de l'année, par le gouvernement qui mentionne l'ensemble des dépenses fiscales évaluées⁷⁸. La généralisation du débat d'orientation budgétaire dans la procédure d'élaboration de la loi de finances intervenue récemment au Cameroun en 2018 conforte ce type de contrôle⁷⁹. Néanmoins, l'implication de la chambre des comptes permettrait de renforcer ce type de contrôle car l'assistance de cette juridiction au parlement serait une garantie non négligeable de consolidation de la transparence budgétaire des dépenses fiscales au Cameroun⁸⁰.

Dans le cadre de la gestion des incitations fiscales à l'investissement privé, d'autres institutions accompagnent les directions du MINFI (DGI-DGD) dans l'évaluation de l'effectivité des investissements et des dépenses fiscales générées par l'octroi des avantages fiscaux et

l'exercice 2020 ; Circulaire n° 2020/169/MINFI/DGI/DLRFI du 13 mai 2020 précisant les modalités d'application des mesures fiscales de riposte à la COVID-19 au Cameroun.

⁷⁴ Décision MINFI n° 5341/MINFI/DGI du 01 décembre 2015 sur le projet des dépenses fiscales au Cameroun.

⁷⁵ Rapport MINFI (DGI-DGD), *Evaluation des dépenses fiscales*, Yaoundé-Cameroun, édition 2019, p. 14.

⁷⁶ Rapport MINFI (DGI-DGD), *Evaluation des dépenses fiscales*, Yaoundé-Cameroun, édition 2016, p. 7.

⁷⁷ Rapport MINFI (DGI-DGD), *Evaluation des dépenses fiscales*, Yaoundé-Cameroun, édition 2022, p. 9.

⁷⁸ Eric Samuel KOUA, « La réforme du contrôle parlementaire des finances publiques dans le Régime financier de l'Etat et des autres entités publiques de 2018 au Cameroun », *RAFiP*, n° 12, 2nd semestre 2022, pp. 256-280.

⁷⁹ Bertrand EDOUA BILONGO, « La généralisation du débat d'orientation budgétaire dans les Etats d'Afrique noire francophone : le cas du Cameroun », *RADP*, Vol VIII, n° 18, juillet - décembre 2019, pp. 33-51.

⁸⁰ Adalbert-Séraphin MEKONGO ONDOUA, *Enjeux socio-économiques de la dépense fiscale au Cameroun : cas des grandes entreprises industrielles*, Mémoire de Master II en Finances publiques, Université de Yaoundé II, 2017, p. 119.

douaniers. L'on peut mettre l'accent sur les Ministères sectoriels comme le Ministère des Mines de l'industrie et du Développement Technologique (MINMIDT) en ce qui concerne les incitations à l'investissement minier⁸¹, le Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale (MINTSS) pour le nombre d'emplois créés par les entreprises bénéficiant des incitations, le Ministère du commerce pour les questions commerciales, le Ministère des petites et moyennes entreprises (MINPME) pour les incitations octroyées aux Petites et Moyennes Entreprises (PME) et le Ministre de l'Economie, de la planification et de l'aménagement du territoire (MINEPAT) pour le suivi économique des investissements privés⁸². Retenons aussi les rôles important joués par l'agence de promotion des investissements (API) et l'Agence de Promotion des Petites et Moyennes Entreprises (APME) qui sont d'ailleurs des acteurs de régulation des investissements privés au Cameroun. Tout investisseur qui prétend aux incitations prévues par la loi, dépose son dossier de demande d'agrément au sein du Guichet Unique de l'API ou celui de l'APME. Le choix du guichet est déterminé par la taille de l'entreprise. L'API ou l'APME transmet ensuite le dossier au Ministère des Finances (MINFI) dans un délai de 02 jours ouvrable pour analyse. Le MINFI après analyse, délivre un avis conforme dans un délai de 15 jours ouvrables, et le transmet ensuite au Ministère des Mines et du Développement Technologique (MINMIDT) qui dispose de 03 jours ouvrables pour délivrer l'agrément à l'investisseur ou rejeter sa demande. En cas d'accord, le MINMIDT signe une convention avec l'investisseur et en cas de rejet, ce dernier peut recourir au MINMIDT où sa demande pourrait être réexaminée⁸³. Le travail de ces administrations est encadré par des textes d'application⁸⁴.

Il convient aussi de mettre l'accent sur les structures qui interviennent dans le suivi et le contrôle de l'état d'avancement de l'application de la loi sur les incitations fiscales à l'investissement privé au Cameroun. Il s'agit du Comité paritaire qui est placé sous la tutelle du Premier Ministre Chef du Gouvernement qui est essentiellement chargé de veiller, en liaison avec

⁸¹ Yves Arsène AMOUMBA NGBWA, « Les incitations fiscales à l'investissement minier au Cameroun », *RAFiP*, n° 5, 1^{er} semestre 2019, pp. 69-95.

⁸² Voir. Rapport MINFI (DGI-DGD), *L'évaluation de la loi n° 2013/004 du 18 avril 2013 fixant les incitations à l'investissement privé au Cameroun*, décembre 2017, 43 p.

⁸³ *Ibid.*, p. 5.

⁸⁴ Voir. Décret n°2013/297 du 09 septembre 2013 modifiant et complétant le Décret n°2013/092 du 03 avril 2013 portant création, organisation et fonctionnement de l'APME ; Arrêté n°366/MINFI/SG/DGI/DGD du 19 novembre 2013 précisant les modalités de mise en œuvre des avantages fiscaux et douaniers de la loi ; l'Arrêté n°004263/CAB/MINMIDT du 03 juillet 2014 fixant la composition du dossier d'agrément aux avantages prévus par la loi.

le Conseil de Régulation et de Compétitivité (CRC), à la stabilité des incitations fiscales⁸⁵. Le Comité de Contrôle (CC) est un Comité *ad hoc* constitué des représentants du MINMIDT, du MINFI et du Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale (MINTSS) qui contrôle l'effectivité des investissements en rapport avec le cahier des charges décrit dans la convention.

De tout ce qui précède, force est de relever que la transparence budgétaire des dépenses fiscales en droit camerounais a une consécration formalisée. Cela se justifie dans la dimension normative par l'édition des normes internationales voire supranationales et les normes nationales qui encadrent cette transparence. Dans sa dimension institutionnelle, il existe une confrontation entre les institutions internationales qui prescrivent les conduites à tenir pour parvenir à une transparence des dépenses fiscales et les institutions nationales qui appliquent ces prescriptions. Cependant, l'on remarque que cette application de l'exigence de transparence des dépenses fiscales est mitigée au Cameroun.

II- L'application mitigée de la transparence des dépenses fiscales

Encore une fois, la publication des rapports sur les dépenses fait partie intégrante des pratiques optimales de transparence des finances publiques. Le FMI précise que du point de vue de l'accès public à l'information, le coût estimé de toutes les dépenses fiscales doit être indiqué dans la documentation budgétaire⁸⁶. Pour l'OCDE, cette analyse des dépenses fiscales doit être indiquée dans la documentation budgétaire⁸⁷. Il en ressort que la présentation des coûts estimés de toutes les dépenses fiscales dans les documents budgétaires fait partie des pratiques optimales recommandées. Le Cameroun s'est conformé à cette logique préconisée puisqu'on observe une application matérialisée de l'obligation d'annexer les estimations sur les dépenses fiscales dans un document budgétaire. (A). Cependant, la mise en œuvre de la transparence des dépenses fiscales n'est pas absolue au Cameroun car certaines exigences de transparence ne sont pas complètement observées, ce qui rend l'implémentation inachevée (B).

⁸⁵ Décret n°2013/299 du 09 septembre 2013 portant création, organisation et fonctionnement du Comité Paritaire de Suivi de la Stabilité des incitations à l'investissement privé au Cameroun,

⁸⁶ FMI, Département des finances publiques, 2001, *op.cit.*, p. 6.

⁸⁷ OCDE, « Les grands enjeux de la politique fiscale dans les pays de l'OCDE », *op.cit.*, pp. 185-203.

A- L'application matérialisée de l'obligation de transparence

La publication de la huitième édition du rapport sur l'estimation de la dépense fiscale s'inscrit en droite ligne de la matérialisation de l'exigence de transparence budgétaire consacrée par le régime financier de l'Etat et autres entités publiques⁸⁸. En fait, il est fait obligation aux pouvoirs publics, à l'article 7 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier précité, de présenter au Parlement lors de l'adoption de chaque budget annuel, la nature et le coût budgétaire des exonérations et dérogations fiscales consenties par le Gouvernement⁸⁹. Cette exigence porte l'ambition de modernisation de la gestion des finances publiques en vue de l'atteinte des objectifs de développement du Cameroun. La matérialisation de cette exigence de transparence passe par la pérennisation de la culture d'évaluation des dépenses fiscales d'une part (1), et par la publication régulière de résultat de cette évaluation d'autre part (2).

1- La pérennisation de la culture d'évaluation des dépenses fiscales

Les pays africains de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en voie de développement en général et le Cameroun en particulier s'arriment désormais à la culture d'évaluation des dépenses fiscales⁹⁰. Relativement au cas camerounais, le premier projet « *dépenses fiscales* » créé par décision du MINFI n° 5341/MINFI/DGI du 01^{er} décembre 2015, avait pour principale mission la production du rapport portant évaluation des dépenses fiscales à annexer au projet de loi de finances destiné au parlement⁹¹. C'est la toute première évaluation des dépenses fiscales ayant pour seul périmètre la TVA réalisé sous le concours de la FERDI en 2015 sans toutefois annexer le rapport de cette évaluation au projet de loi de finances de l'année⁹². Lors de l'exercice 2016, le MINFI (DGI-DGD) a effectué une deuxième évaluation des dépenses fiscales en élargissant le périmètre d'évaluation aux impôts indirects et sur les 279 mesures identifiées, 230 ont été évaluées, soit un pourcentage en valeur relative de 82,5%. Sur cette base, le montant global

⁸⁸ Voir. Bernard Junior OWONA OMGBA, *La publicité des actes juridiques en droit public camerounais. Recherche sur l'accès au droit au Cameroun*, Thèse de Doctorat/Ph.D en Droit public, Université de Yaoundé II, 2015, 607 p.

⁸⁹ Article 7 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques

⁹⁰ Lanre KASSIM, Mario MANSOUR, « Les rapports sur les dépenses fiscales des pays en développement : une évaluation », *op.cit.*, pp. 113-167.

⁹¹ Décision MINFI n° 5341/MINFI/DGI du 01/10/2015 portant évaluation des dépenses fiscales au Cameroun.

⁹² Voir. Rapport FERDI (Cameroun), *Dépenses fiscales de TVA au Cameroun, définition, estimation et appréciation des dépenses fiscales de TVA au Cameroun pour l'année fiscale 2015*, Fondation pour les études et les recherches internationales (FERDI), 7 octobre 2016, 52 p.

de la dépense fiscale évaluée s'élève à 451 631 866 830 de FCFA⁹³. A partir de l'exercice 2018 on assiste à l'élargissement du périmètre d'évaluation à l'ensemble des impôts de l'Etat exception faite des impôts locaux avec un effort d'annexer ces rapports au projet de loi de finances de l'année.

Pour rappel, la République du Cameroun en 2019 est à sa 5^{ème} édition de l'évaluation des dépenses fiscales, après les éditions de 2016, 2017 et 2018. Pour l'édition 2016, le premier rapport a porté sur les dépenses fiscales en matière de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) de l'exercice 2015, estimées à 155,800 milliards de F CFA, soit 0,93% du PIB⁹⁴. L'édition 2017, a intégré en plus de la TVA, les droits d'accises et les droits de douanes pour un montant estimé à 451,631 milliards de F CFA, soit 2,54% du PIB et 19,6% des recettes non pétrolières⁹⁵. Fort de l'expérience accumulée depuis son premier rapport publié en 2016, le Ministère des Finances, présente annuellement un rapport sur l'estimation budgétaire et l'évaluation de l'impact socio-économique de la dépense fiscale au titre de chaque exercice. A cet effet, le Cameroun s'est doté d'un Comité *ad hoc* interministériel en charge de la question.

Pour l'exercice 2022 qui marque la 8^{ème} évaluation des dépenses fiscales au Cameroun, l'étude vise à déterminer le coût budgétaire des mesures fiscales dérogeant à la norme établie, avec pour innovation majeure l'exclusion du champ des dépenses fiscales du montant de la TVA sur les intrants et biens d'équipement importés par les entreprises assujetties. En fait, la TVA acquittée en amont par les entreprises assujetties étant récupérable en aval à l'occasion de la vente du produit fini, elle ne constitue en conséquence qu'un différé d'imposition et non une perte définitive de recettes⁹⁶. Elle intègre par ailleurs l'évaluation de l'impact économique du régime des zones franches et fait une analyse coûts-avantages de ce dernier, dans le but de mesurer l'efficacité dudit régime comparé à son coût budgétaire⁹⁷. Au total dans l'évaluation de l'exercice 2022, des 465 mesures identifiées, 457 ont été évaluées pour un pourcentage de 98,3%. Sur cette base, le montant global de la dépense fiscale évaluée s'élève à 490,8 milliards de FCFA, ce qui représente 1,8% du

⁹³ Rapport MINFI (DGI-DGD), *Evaluation des dépenses fiscales*, édition 2016, *op.cit.*, p. 6.

⁹⁴ Rapport FERDI (Cameroun), *Dépenses fiscales de TVA au Cameroun, définition, estimation et appréciation des dépenses fiscales de TVA au Cameroun pour l'année fiscale 2015*, *op.cit.*, p. 5.

⁹⁵ Rapport MINFI (DGI-DGD), *Evaluation des dépenses fiscales*, édition 2016, *op.cit.*, p. 7.

⁹⁶ Voir. Thomas IREH ASSIM, *La TVA en Afrique Centrale*, Paris, L'Harmattan, juillet 2012, 620 p.

⁹⁷ Mfopain ABOUBAKAR, « Le choix des incitations fiscales par les entreprises : une étude à partir d'un échantillon d'entreprises camerounaises des villes de Yaoundé et Douala », *Revue des Sciences de Gestion*, n° 224-225, Direction et Gestion-Fiscalité, Mars-juin 2007, pp. 155-166.

PIB. Comparativement à l'évaluation de l'exercice 2021, on note une augmentation de 51,2 milliards FCFA⁹⁸.

La démarche de l'évaluation est conditionnée par l'identification de ce qui est dépenses fiscale et ce qui ne l'est pas. Tous les travaux concernant les dépenses fiscales reposent dans un premier temps sur la maîtrise du volet juridique de la fiscalité. Cette tâche revient au sous-groupe « *législation* »⁹⁹. Elle consiste à définir, pour une année donnée, une norme fiscale, le système fiscal de référence (SFR) pour chaque impôt, à élaborer une « *matrice* » des mesures dérogatoires à cette norme et à identifier les mesures qui constituent des dépenses fiscales¹⁰⁰. la détermination du SFR peut se faire soit selon l'approche juridique qui utilise les critères plus neutre, soit suivant l'approche alternative basée sur les principes économiques¹⁰¹. Dans la dimension matérielle d'identification des dépenses fiscales basée sur la perte définitive de recettes fiscales, il faut relever que les définitions américaines, autrichiennes, belge, française, italienne, néerlandaise ainsi que celle utilisée par le FMI et l'OCDE évoquent toutes une perte de recettes ou un coût fiscal¹⁰². Il en est de même pour le Cameroun¹⁰³, le Maroc¹⁰⁴, le Sénégal¹⁰⁵ et le Madagascar¹⁰⁶ qui utilisent cette méthode de perte de recettes fiscales.

Quelques constats se sont effectués sur l'identification des dépenses fiscales par le professeur Luc GODBOUT. Selon cet auteur, dans les définitions des dépenses fiscales liées aux pertes de recettes pour le gouvernement, les mesures fiscales ne pouvant être quantifiées semblent difficilement pouvoir être associées à une dépense fiscale il en va de même pour certaines mesures fiscales qui ont un coût négatif, ce que certains nomment comme des « *dépenses fiscales négatives* »¹⁰⁷. Ainsi, la méthode d'évaluation retenue par les Etats et en particulier le Cameroun

⁹⁸ Rapport MINFI (DGI-DGD), *Evaluation des dépenses fiscales*, édition 2022, *op.cit.*, p. 9.

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 14 et s.

¹⁰⁰ Anne-Marie GEURJON (dir.), *L'évaluation des dépenses fiscales : des principes à la pratique*, Guide méthodologique, *op.cit.*, p. 15.

¹⁰¹ Dirk-Jan KRAAN, « Dépenses hors budget et dépenses fiscales », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol 4, n° 1, 2004, pp. 143-162.

¹⁰² Luc GODBOUT, *L'intervention gouvernementale par la politique fiscale*, *op.cit.*, p. 57.

¹⁰³ Rapport MINFI (DGI-DGD) Cameroun, *Les dépenses fiscales de l'exercice 2017*, *op.cit.*, p. 11.

¹⁰⁴ Rapport Royaume du Maroc, *les dépenses fiscales*, projet de loi des Finances pour l'année Budgétaire 2019, Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc, 2019, p. 9.

¹⁰⁵ Rapport Sénégal, *l'évaluation des dépenses fiscales au Sénégal*, *op.cit.*, p. 5.

¹⁰⁶ Rapport MINFI de Madagascar, *L'évaluation des dépenses fiscales, années fiscales 2016-2017*, *op.cit.*, p. 11.

¹⁰⁷ Le concept de dépense fiscale négative désigne quelque fois des pénalités fiscales ou certaines surtaxes sur un produit donné, exemple : une taxe majorée sur les produits pétroliers avec plombs. Lire dans ce sens GODBOUT (Luc), *L'intervention gouvernementale par la politique fiscale, le rôle des dépenses fiscales*, *op.cit.*, p. 57.

est celle de la perte des recettes fiscales. Les dépenses fiscales sont catégorisées par nature d'impôt, par type de dérogation, par secteur d'activité ou par régimes d'imposition voire par objectifs fixés¹⁰⁸. Une fois évaluée, ces mesures sont rendues publiques.

2- La publication régulière des informations sur les dépenses fiscales

La publicité de l'information financière constitue l'une des premières déclinaisons du concept de transparence en droit public financier. Du reste, son avènement accompagne le développement de la science financière moderne. Elle trouve le mieux à s'exercer en matière d'information budgétaire et se réalise tout particulièrement dans l'impératif de publication de cette information¹⁰⁹. En effet, les mesures fiscales dérogatoires en vigueur au Cameroun causent des pertes de recettes fiscales à l'Etat. Le concept de dépenses fiscales permet une estimation des pertes de recettes fiscales résultant des mesures qui dérogent au droit commun et qui accordent à un contribuable une réduction de sa charge fiscale. La publication d'information sur les dépenses fiscales fait partie des pratiques optimales de transparence des finances publiques¹¹⁰.

De plus en plus, de pays réalisent régulièrement l'évaluation de leurs dépenses fiscales. Beaucoup publient un rapport sur le sujet qui est joint à la loi de finances de l'année. Parmi les pays hors OCDE, les précurseurs ont été ceux d'Amérique latine à la fin des années 80. En Afrique, le Maroc a été le premier à publier un rapport sur les dépenses fiscales¹¹¹. Dans l'UEMOA, leur évaluation a été officiellement rendue obligatoire dans tous les Etats membres et le Bénin est en tête dans l'exercice de l'évaluation en Afrique¹¹². Au niveau de la CEMAC, le Cameroun est le pays le plus avancé sur le terrain de la transparence des dépenses fiscales suivi du Gabon. La publication d'un rapport sur les dépenses fiscales comme annexe à la loi de finances est donc un acte de transparence budgétaire qui consiste à faire pleinement connaître en temps opportun et de façon systématique l'ensemble des informations budgétaires d'un gouvernement¹¹³. Un tel acte en ce qui concerne le Cameroun, permet à la société civile, aux institutions de contrôle et au grand

¹⁰⁸ Rapport MINFI (DGI-DGD) Cameroun, *Les dépenses fiscales de l'exercice 2017*, *op.cit.*, p. 10.

¹⁰⁹ Jean-Baptiste JACOB, « Le concept de transparence en droit public financier, les déclinaisons du concept », *RFFP*, n° 157, p. 159.

¹¹⁰ OCDE, *La transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, Paris, édition OCDE, 2002, p. 7

¹¹¹ Rapport Maroc sur l'évaluation des dépenses fiscales, Projet de LF pour l'année budgétaire 2005, 110 p.

¹¹² Rapport final Commission UEMOA sur l'Atelier d'échange et de partage des expériences en matière d'évaluation des dépenses fiscales, Abidjan, du 08 au 11 octobre 2019, 13 p.

¹¹³ Lanre KASSIM, Mario MANSOUR, « Les rapports sur les dépenses fiscales des pays en développement : une évaluation », *op.cit.*, pp. 113 à 167.

public de participer réellement dans les processus budgétaires tout en responsabilisant les gouvernements à l'utilisation des deniers publics¹¹⁴.

Il convient de souligner que les rapports sur les dépenses fiscales ont trois fonctions importantes. Tout d'abord, ils mettent en valeur la gestion fiscale du gouvernement en présentant toutes les formes de dépenses fiscales directes ou indirectes du gouvernement grâce aux instruments légaux de droit commun au même niveau de regard dans le processus budgétaire. De plus, les rapports permettent une analyse pouvant déterminer les meilleurs outils que le gouvernement pourra utiliser pour atteindre ses objectifs politiques¹¹⁵. Ensuite, l'analyse des dépenses fiscales n'est pas différente de celle de politiques publiques plus généralement car elle implique une considération des meilleurs moyens d'atteindre les objectifs d'un gouvernement¹¹⁶. Enfin le rapport sur les dépenses fiscales promeut l'analyse des principes politiques faisant ainsi du plaidoyer des dépenses fiscales un excellent moyen par lequel les organisations de la société civile peuvent réclamer l'équité et l'efficacité du système fiscal¹¹⁷.

Dans cette posture, une saine gestion des dépenses fiscales doit partir de l'hypothèse de bon sens selon laquelle les contribuables ont un penchant à chercher à réduire leurs impôts en général en restant dans le cadre légal¹¹⁸ et donc la fiscalité induit et modifie les comportements économiques et fiscaux. Une politique de gestion globale efficiente des dépenses fiscales doit viser deux objectifs principaux : d'une part, réduire le coût global et d'autre part, éviter de générer des effets pervers douloureux pour les secteurs ou les bénéficiaires directs ou indirects¹¹⁹. Pour restaurer l'équité du système fiscal camerounais, sans remettre en cause son efficacité, il faut se prononcer en faveur d'un encadrement au travers de la règle de gage ou surtout un plafonnement des dépenses fiscales¹²⁰. Bien que la transparence des dépenses fiscales est perceptible à travers sa

¹¹⁴ Stève-Thiery., BILOUNGA *Les finances publiques camerounaises*, Paris, L'Harmattan, 2020, p. 104.

¹¹⁵ Bertrand DE QUATREBARBES et Jean-Michel FOURGOUS, *Guide pratique pour évaluer la qualité et la performance publiques*, Paris, la documentation française, 2006, pp. 21-24.

¹¹⁶ Voir. Dieudonné TONGA, *Les politiques fiscales françaises et camerounaises face au défi de la mondialisation : une analyse comparée de la période 2007-2010*, Mémoire de Master en Droit public des affaires, ENA, Paris, cycle international long, promotion Jean-Jacques ROUSSEAU, 2010-2011, 104 p.

¹¹⁷ Lanre KASSIM, Mario MANSOUR, « Les rapports sur les dépenses fiscales des pays en développement : une évaluation », *op.cit.*, pp. 113-167.

¹¹⁸ Pierre ALAKA ALAKA, « Dépenses fiscales et développement économique en Afrique : des pistes exploitables », in *Cahier africain de fiscalité et du droit des affaires*, n° 46, juin- juillet-Aout, 2005, pp. 5-14.

¹¹⁹ Eric PICHET, *Théorie générale des dépenses socio-fiscales*, Paris, LGDJ, éditions du Siècle, avril 2016, p. 112.

¹²⁰ Pierre ALAKA ALAKA, « Systèmes fiscaux : l'expérience camerounaise des réformes », *Revue Idara (Alger)*, Vol. 13, n° 26, 2003, pp. 75-107.

consécration normative et institutionnelle au Cameroun, son application demeure néanmoins perfectible.

B- L'application relativisée de l'obligation de transparence

L'évaluation des dépenses fiscales en droit public financier camerounais s'est déclenchée avec la présentation régulière d'un rapport sur les dépenses fiscales à la fin de chaque exercice fiscal par le MINFI. Cette présentation d'un rapport annuel est une préoccupation de transparence budgétaire car ce document informe tous les acteurs concernés par l'évaluation du manque à gagner fiscal consenti par l'Etat. Toutefois, certaines exigences de transparence ne sont pas implémentées (1). L'optimisation supplémentaire du dispositif garantirait une plus grande lisibilité et cohérence dans l'évaluation des dépenses fiscales (2).

1- L'implémentation inachevée de l'obligation de transparence

L'évaluation de la gestion transparente des dépenses fiscales est importante pour la performance et la crédibilité des finances publiques du fait qu'elles contribuent non seulement à l'orientation des politiques publiques, mais aussi à la crédibilité de l'information financière du gouvernement envers les citoyens et ses partenaires financiers¹²¹. Dans ce sens, un inventaire des dépenses fiscales en vigueur est régulièrement annexé au projet de loi de finances de l'année avec autant que possible des détails sur leur classification et leur évaluation par objectif¹²². C'est dans cette optique que le Cameroun s'est arrimé à la culture de transparence des dépenses fiscales. Néanmoins, l'implémentation de cette obligation de transparence reste inachevée. En clair, la réalisation efficace d'une évaluation des dépenses fiscales sur le plan structurel est une tâche réservée à une Unité de Politique Fiscale (UPF) indépendante et pluridisciplinaire qui devrait être intégrée au sein du MINFI¹²³. Ce qui n'est pas toujours le cas au Cameroun où un Comité est créé en lieu et place de l'UPF. Cette incohérence institutionnelle impacte significativement la qualité des rapports sur les dépenses fiscales puisqu'une UPF est indispensable pour recentrer la prise des décisions en matière de politique fiscale en générale et l'évaluation des dépenses fiscales en

¹²¹ Adalbert-Séraphin MEKONGO ONDOUA, *Enjeux socio-économiques de la dépense fiscale au Cameroun : cas des grandes entreprises industrielles*, op.cit., p. 33.

¹²² *Idem*.

¹²³ Rapport Guinée : *L'évaluation des dépenses fiscales en République de Guinée pour l'année fiscale 2016*, FERDI, mai 2018, p. 38.

particulier au sein du MINFI¹²⁴. En plus, le choix du périmètre d'évaluation est toujours limité puisque les fiscalités locale et sociale ne sont pas prises en compte alors qu'elles renferment des cas des dépenses fiscales non négligeables¹²⁵.

Il est à observer aussi que le contrôle parlementaire des dépenses fiscales est lacunaire au Cameroun vu que le parlement n'y exerce pas des contrôles *a priori*¹²⁶. A cela, il faut souligner que l'évaluation des dépenses fiscales au Cameroun n'intègre pas la méthode d'évaluation *ex ante*¹²⁷. C'est une forme d'évaluation *a priori* qui consiste à s'assurer de la conformité des dépenses fiscales aux différentes exigences de la transparence budgétaire. Du point de vue de l'analyse budgétaire, les chiffrages des dépenses fiscales sont parfois approximatifs, souvent par faute de données adéquates ou parce que la norme fiscale au regard de laquelle on évalue la dépense n'est pas clairement définie¹²⁸. L'on observe aussi un contrôle *a priori* défaillant et un contrôle *a posteriori* inefficace des dépenses fiscales au Cameroun. Il n'existe pas aussi un contrôle juridictionnel des dépenses fiscales au Cameroun mais seulement un contrôle administratif et parlementaire qui sont insuffisants pour garantir une bonne transparence des dépenses fiscales.

Malgré la mise en place de la budgétisation axée sur la performance au Cameroun¹²⁹, on assiste à l'inobservation de la culture de l'évaluation pluriannuelle des dépenses fiscales qui est de trois (03) ans pour les dépenses directes¹³⁰. De plus, il n'existe nulle part la pratique d'arbitrage sur le plafond des dépenses fiscales comme dans le cas des dépenses directes¹³¹. Aucune conférence fiscale n'est organisée au Cameroun pour mener des réflexions poussées sur la possibilité de maintenir ou supprimer une dépense fiscale. Il convient de relever aussi que dans le contexte camerounais, personne n'est « responsable » des dépenses fiscales au sens des « responsables des

¹²⁴ OCDE, « Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE », in *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 1, n° 3, 2002, pp. 7-16.

¹²⁵ Voir. Mohamadou OUMAROU, *Les dépenses fiscales en droit public financier camerounais*, Thèse de Doctorat/Ph.D en droit public, Université de Ngaoundéré, 2022, pp. 333 et s.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 334.

¹²⁷ Philippe LAURENT (dir.), *Direction des Grandes Entreprises et Centres des impôts de Moyennes Entreprises ; respect des obligations fiscales, élargissement de l'assiette et développement des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises*, Rapport Mission d'Assistance FMI (Cameroun), septembre 2010, p. 6.

¹²⁸ Cédric HOUDRE, Salvatore SERRAVALLE, « L'évaluation des dépenses fiscales en France deux apports de L'économie publique pour rationaliser La fiscalité dérogatoire », *Économie et Statistique*, n° 427-428, 2009, pp. 123-126.

¹²⁹ Voir. Issa ABIABAG, *Le renouveau budgétaire au Cameroun*, Presses Universitaire Libres, 2013, 120 p.

¹³⁰ *Idem.*

¹³¹ Voir. Elongo NOMO, *L'arbitrage budgétaire en droit public financier camerounais*, Thèse de Doctorat/Ph.D en Droit public, Université de Yaoundé II, 2019, 492 p.

programmes »¹³², créés dans le cadre de la Loi Organique relative aux Lois de finances (LOLF)¹³³ et transposé au Cameroun à travers la réforme des finances publiques¹³⁴.

Tout cela et bien d'autres cas similaires ne sont pas encore implémentés dans la mise en œuvre des dépenses fiscales dans le contexte camerounais et même des autres Etats d'Afrique noire francophone. Le Bénin par exemple est aujourd'hui le premier pays africain le plus transparent en matière des dépenses fiscales pour cette année 2023 mais, ce pays ne place pas encore les dépenses fiscales dans le cadre des programmes budgétaires comme c'est le cas en matière des dépenses directes¹³⁵. Tout cela nécessite une optimisation supplémentaire pour consolider les acquis de la transparence.

2- L'optimisation souhaitée de l'obligation de transparence

L'évaluation des dépenses fiscales introduite récemment dans le système fiscal camerounais est une très bonne initiative qui a été d'ailleurs recommandée depuis 2013 par le FMI dans le souci de consolider la transparence budgétaire¹³⁶. Malgré cela, cette évaluation nécessite dans sa mise en œuvre quelques améliorations sous une double dimension.

Dans une dimension institutionnelle, la création d'une UPF indépendante au sein du MINFI en lieu et place du comité d'évaluation des dépenses fiscales, garantirait une gestion transparente des dépenses fiscales au Cameroun¹³⁷. En outre, il faudra renforcer le rôle du parlement dans le processus de contrôle des dépenses fiscales au Cameroun. En l'état actuel, les administrations fiscale et douanière sont à pieds d'œuvre dans l'élaboration des rapports sur les dépenses fiscales pour rendre effectif le contrôle parlementaire¹³⁸. Ainsi, les pouvoirs du parlement

¹³² Gérard-Martin PEKASSA NDAM, « La dialectique responsable de programme en finances publiques camerounaises : recherche sur les nouveaux acteurs budgétaires », in Nicaise MEDE (dir.), *Le nouveau chantier des finances publiques, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*, l'Harmattan-Sénégal, 2019, pp. 303-312.

¹³³ Julien DUBERTRET, *Guide pratique de la LOLF : comprendre le budget de l'Etat, op.cit.*, p. 26.

¹³⁴ MINFI : *Manuel de pilotage et de l'exécution du Budget programme au Cameroun*, janvier 2013, p. 11.

¹³⁵ Voir. Rapport MINEFI (Bénin), *Evaluation des dépenses fiscales*, édition 2020, 208 p.

¹³⁶ Voir. Grégoire ROTA-GRAZIOSI, Anne-Marie GEOURJON et Luc GODBOUT (dir.), *Diagnostic de la politique fiscale au Cameroun*, Rapport Mission d'Assistance FMI au Cameroun, aide-mémoire, Département de Finances publiques du FMI, Mars 2014, 79 p.

¹³⁷ Cette Unité de politique fiscale existe par exemple au Madagascar et effectue des travaux sur les dépenses fiscales. Voir pour exemple. Rapport MINFI et du Budget de Madagascar, *L'évaluation des dépenses fiscales, années fiscales 2016-2017*, UPF, novembre 2018, 195 p.

¹³⁸ Adalbert Séraphin MEKONGO ONDOUA, *Enjeux socio-économiques de la dépense fiscale au Cameroun : cas des grandes entreprises industrielles, op.cit.*, p. 120.

en matière de contrôle des dépenses fiscales doivent être identiques à celui des dépenses directes¹³⁹. Le contrôle est donc obligatoire et s'exerce sur le double plan administratif et parlementaire. Pour un suivi optimal, il serait judicieux de l'étendre au niveau judiciaire au Cameroun par l'implication de la chambre des comptes. Cette chambre pourrait assister le parlement dans sa mission de contrôle des dépenses fiscales. Il pourrait également être utile de faire appel, en tant que de besoin, à des experts indépendants (corps de contrôle, organismes extérieurs...) ¹⁴⁰. Cela assurerait aussi une consolidation supplémentaire de la transparence budgétaire des dépenses fiscales au Cameroun.

Dans une dimension fonctionnelle, le gouvernement camerounais doit mener des réflexions pour une intégration et pilotage de la performance dans la mise en œuvre du dispositif des dépenses fiscales. Cela passera par l'organisation et la tenue régulière des conférences fiscales au sein du MINFI. Ces conférences fiscales seraient plus largement, l'enceinte de discussion sur les évolutions fiscales que le gouvernement souhaiterait proposer dans le cadre d'élaboration de la loi de finances (LF) à venir en conformité avec sa programmation budgétaire. L'évaluation des dépenses fiscales gagnerait à adopter une évaluation *ex ante* et *ex post*. L'avantage de ces travaux apparaîtra d'autant mieux que les dépenses fiscales seront examinées avec davantage d'attention¹⁴¹.

Il serait judicieux d'intégrer la logique de la pluriannualité dans la mise en œuvre des dépenses fiscales au Cameroun en limitant l'application des nouvelles dépenses fiscales à trois (03) ans, en classant les dépenses fiscales selon la logique de programmes budgétaires, en faisant figurer dans l'exposé des motifs de l'article 1^{er} de la LF de l'année un tableau récapitulatif des dépenses fiscales adoptées dans la précédente LF. Il est aussi important de mesurer la performance des dépenses fiscales à moyen terme par prévision des objectifs et des indicateurs de performance comparables à ceux applicables aux dépenses budgétaires, tout en privilégiant dans cette démarche à court terme les dépenses fiscales les plus couteuses¹⁴².

¹³⁹ Voir. Long Chris Papy NKOUAYEP, *Les pouvoirs d'autorisation budgétaire en droit camerounais*, Thèse de Doctorat Ph.D en Droit public, Université de Yaoundé II, 2018, 294 p.

¹⁴⁰ Gérard-Martin PEKASSA NDAM, André AKONO OLINGA, Sandrine BATIA EKASSI, « L'enjeu de l'élargissement de la compétence matérielle du juge des comptes par la faute de gestion en Afrique Centrale : le cas du Cameroun », *RFFP*, n° 157, février 2022, p. 75

¹⁴¹ Conseil des impôts français, *La fiscalité dérogatoire pour un réexamen des dépenses fiscales*, *op.cit.*, p. 171.

¹⁴² Ibouaïm ADOYI, *La performance des dépenses fiscales*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Poitiers, 2020, pp. 253 et s.

Conclusion

Au terme de l'analyse, il a été questionné l'aménagement de la transparence des dépenses fiscales en droit public financier camerounais. La démonstration a permis de relever que la transparence budgétaire des dépenses fiscales a un aménagement variable. D'une part, il est constaté que l'exigence de transparence a une consécration formalisée. Cette consécration est duale car il y'a une dimension normative qui mobilise les normes supranationales instituées par les organisations internationales et communautaires et la transposition au niveau national par l'intervention du législateur qui consacre la transparence budgétaire des dépenses fiscales. De surcroit, il y'a une dimension institutionnelle qui se caractérise par l'intervention des institutions supranationales qui accompagnent les Etats dans la mise en œuvre de la transparence et les institutions nationales qui concrétisent cette transparence au niveau national. D'autre part, il y'a l'application de l'exigence de transparence qui a une posture relativisée puisqu' en amont, on constate une implémentation perceptible à travers la pérennisation de la culture d'évaluation des dépenses fiscales et la publication régulière des informations sur les dépenses fiscales. Néanmoins, cette implémentation est perfectible en ce sens qu'elle est inachevée. D'où la nécessité d'une amélioration du dispositif en l'optimisant. Il ne faut pas omettre de préciser que la budgétisation pluriannuelle des dépenses fiscales serait un atout dans un contexte où tous les Etats en Afrique sont saisis par la fièvre de la performance financière.

La propriété privée à l'épreuve de la crise du logement au Cameroun

Private property put to the test by the housing crisis in Cameroon

KOUNGOUE NDOP Suzanne

Chercheur en cycle de doctorat en droit Privé fondamental, Université de Douala

Enseignante d'Histoire-Géographie-ECM à l'Institut saint Joseph de Njombé

suzannekougoue@gmail.com

Résumé : Au Cameroun, le problème de la propriété privée du logement mérite une attention particulière. En effet le logement est considéré comme une propriété privée que chaque citoyen voudrait bien en avoir pour sa stabilité, sa protection contre les intempéries et aléas de la vie.

Cependant, plusieurs difficultés empêchent cet épanouissement, à savoirs la demande massive du logement d'une part, et la hausse des prix de locations d'autre part, qui selon les bailleurs se justifieraient par les coûts élevés des matériaux de construction. Par ailleurs, pour pallier à cette crise de logement, il est impérieux que les pouvoirs publics s'impliquent dans les relations bailleurs-locataires. Pour cela, des dispositions ont été prises en vue de réguler les rapports locatifs. Pour la même raison, l'Etat devra également prendre un certain nombre de mesures pour soutenir les projets de construction engagés tant par les agences immobilières que par les particuliers.

Mots-clés : Propriété; Bailleur ; Locataire ; Logement; Crise.

Abstrat : In Cameroon, the problem of private property ownership deserves particular attention. In fact, housing is considered private property that each citizen protects would like to have for stability, against bad weather and the vagaries of life.

However, several difficulties prevent this development, namely the massive demand for housing on the one hand, and the increase in rental prices on the other hand, which according to lessors are justified by the high costs of construction materials. Furthermore, to alleviate this housing crisis, it is imperative that public authorities get involved in landlord-tenant relations. To this end, measures have been taken to regulate rental relationships. For the same reason, the state will also have to take a certain number of measures to support construction projects undertaken by real estate agencies than individuals.

Keywords: Property; Lessor; Tenant; Housing; Crisis.

Introduction

Chaque individu a le droit de se loger décentement comme le stipule ONU-Habitat, dans son rapport de 2007¹. « *La propriété privée du logement n'est pas un bien comme les autres, avoir un abri qui pourra nous épargner des intempéries est le souhait de tout citoyen moyen* »². Tel est le constat posé par certains acteurs de la société civile et représentants politiques camerounais. Le logement rentre dans l'ordre des besoins élémentaires, ainsi il conditionne l'accès à d'autres droits fondamentaux, notamment le droit à la santé, à l'éducation, au travail, à la vie en famille, à la vie privée³ etc.

Pour une meilleure compréhension de ce travail, la clarification des mots clés est une nécessité. Selon le Petit Robert, la propriété est : « *le droit d'user de jouir et de disposer d'une chose d'une manière exclusive et absolue sous les restrictions imposées par la loi* »⁴. La définition du Petit Robert reprend ainsi quasiment à l'identique celle de l'article 544 du Code Civil⁵. Le doyen CARBONNIER définissait le droit de propriété comme « *le droit d'user, de jouir et de disposer d'une chose* »⁶. En effet, la définition⁷ que donne Jean Carbonnier de ces trois notions dans son manuel de droit Civil permet de mieux saisir la complémentarité de ces attributs, dont l'union constitue le droit de propriété. Bien plus, comme le rappelle Grégoire Madjarjian « *la*

¹ Rapport parallèle sur la situation du droit au logement et des évictions forcées au Cameroun, novembre 2010 : *résultat d'enquêtes de terrain et de plaidoiries réalisées par collectif inter africain des habitants (CIAH-Cameroun) et coalition des ONG et OCB du Cameroun œuvrant dans le domaine des établissements Humains (CONGEH), avec la coopération de la coalition internationale pour l'habitat-réseau pour le droit au logement et à la terre.*

² In logement décent : la société civile propose un avant-projet de loi pour recadrer les déguerpissements forcés, paru le jeudi 19/10/2022 il s'agit plus précisément de l'association catholique Caritas dans la région du littoral et de la plateforme des collectifs de lutte contre les évictions forcées au Cameroun.

³ BERGEL (J-L), BRUSCHI (M.), CIMAMONTI (S.), *Traité de droit civil : Les Biens*, 2^{ème} éd., Paris, éd. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2010.

⁴ ROBERT (P.), *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française Le Robert*, Paris, éd. Société du nouveau Littré, 1979, p.1550.

⁵ Article 544 du Code Civil : « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois* ».

⁶ CARBONNIER (J.), *Droit civil : les Biens (Monnaie, immeubles, meubles)*, Tome 3, Paris, éd. P.U.F., Coll. « Thémis Droit », 1980.

⁷ CARBONNIER (J.) définit comme suit ces trois attributs dans son manuel de droit civil : « *L'usus, décrit cette sorte de jouissance qui consiste à retirer personnellement — individuellement ou par sa famille — l'utilité (ou le plaisir) que peut procurer par elle-même une chose non productive ou non exploitée. Le fructus, c'est la jouissance, le droit de percevoir les revenus du bien, soit par des actes matériels de jouissance, soit par des actes juridiques. L'abusus permet au propriétaire de disposer de la chose soit par des actes matériels en la consommant, en la détruisant, soit par des actes juridiques en l'aliénant* », in CARBONNIER J., *Droit civil Tome 3 : Les Biens (Monnaie, immeubles, meubles)*, Paris, éd. P.U.F., Coll. « Thémis Droit », 1980, p. 107.

propriété n'est pas une simple somme de droits mais un ensemble sui generis »⁸. Ainsi le droit de propriété n'est pas seulement la possibilité laissée au propriétaire de décider à sa guise de l'emploi de la chose, il est aussi le droit de conserver et d'user librement des produits ou revenus qui résultent de cet emploi et enfin la possibilité de consommer détruire ou « transférer à un tiers tout ou une partie des droits spécifiques qui découlent du droit de propriété »⁹.

Pour ce fait, le droit de propriété acquiert un privilège de protection. Déjà au niveau national, la constitution du Cameroun¹⁰ dans son préambule protège le droit de propriété au même titre que les droits fondamentaux. De même la propriété bénéficie d'une protection internationale¹¹ dont le Cameroun en a ratifié.¹² En effet, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) du 26 août 1789 consacre la propriété comme un « *droit naturel* » ; « *imprescriptible* » ;¹³ « *inviolable et sacré* » dont « *nul peut [...] être privé* » sauf en cas de « *nécessité publique* »¹⁴. Le droit de propriété acquiert ainsi une portée considérable, faisant dorénavant parti des quatre droits naturels imprescriptibles de l'Homme dont la protection est le but de toute liberté d'association. La précision étant faite sur la notion de propriété, il convient de dire un mot sur le logement.

Le logement s'entend selon le vocabulaire juridique comme « *un endroit où loger* », « *un local à usage d'habitation* »¹⁵. Le logement peut avoir un caractère individuel ou collectif et s'inscrit dans le cadre d'une forme d'habitat individuel ou collectif. La notion de logement s'inscrit dans un cadre juridique mixte, où se mêlent une part de droit privé¹⁶ et une part de droit public¹⁷.

⁸ MADJARIAN, (G.) L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande - Paris : Ed. L'Harmattan, 1991, p.197

⁹ MADJARIAN, (G.), op. cit. p.199

¹⁰ Voir à cet effet, d'abord la constitution camerounaise du 18 janvier 1996 dans son préambule qui dispose que « *La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer des biens garantis à chacun par la loi. Nul ne saurait en être privé si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une indemnisation dont les modalités sont fixées par la loi* ».

¹¹ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

¹² Il s'agit de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, le Pacte International sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels et la Déclaration de Vancouver pour ne citer que ceux-là.

¹³ Article 2: « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sécurité et la résistance à l'oppression ».

¹⁴ Article 17 : « La propriété est un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

¹⁵ Vocabulaire juridique du Professeur Jean GATSI, PUF 2010

¹⁶ L'ancrage en droit privé a pour socle la reconnaissance du droit de propriété en tant que droit fondamental (art.17DDHC1789) d'où sa protection par plusieurs législations.

¹⁷ Le droit public est présent sous la forme de polices administratives spéciales visant la sécurité et la protection des immeubles. In « Logement » de Jacques FIALAIRE, 2014, pp.301-304.

En outre, le terme peut s'entendre comme « *une période, un phénomène critique où il est nécessaire de faire un choix pour faire face à un changement majeur* »¹⁸. Une crise est également une situation intenable, inattendue et qui est une menace pour la population. Ainsi on parle de crise de logement lorsque pour une période donnée, il apparaît un déséquilibre entre l'offre et la demande de logement. Il faut dire que, ce déséquilibre est pressant au Cameroun depuis des lustres, raison pour laquelle une analyse de l'état de la question s'est fait ressentir.

En effet, le constat est clair, plusieurs villes du Cameroun souffrent d'une insuffisance de logement ceci dû en particulier aux phénomènes d'exode rurale, et plus particulièrement durent ces dix dernières années aux phénomènes de déplacés internes, suite aux guerres de « *BOKOHARAM* » et du « *NOSO* »¹⁹.

Dans un contexte où le déficit de logement va grandissant, la population camerounaise fait de plus en plus face au problème d'accès au logement locatif décent. D'une manière générale, trouver un logement de qualité conforme à ses revenus et à ses besoins, représente pour bon nombre de familles en ville un véritable défi. Le logement apparaît comme un bien marchand, et ne saurait rendre compte de sa nature profonde, car une autre dimension le constitue, sa dimension sociale²⁰. Bien plus, le constat est claire, le logement n'est pas un bien fourni gratuitement par la société mais un « *bien économique qui s'échange sur un marché et qui possède d'abord une valeur d'usage* »²¹, il est également et de façon primordiale, un espace qui abrite la vie humaine sous tous ses aspects.

Ainsi, le logement apparaît dans son ambivalence fondamentale comme bien économique marchand créateur de richesse, et constitue dans le même temps un besoin social fondamental pour l'existence de l'individu. Deux intérêts structurent donc le domaine du logement : un intérêt économique et un intérêt social ; l'espoir de satisfaction de chacun résidant uniquement dans

¹⁸ Dictionnaire ANFH.fr/gestion de crise. <http://www.cercle18.com/l'art-de-la-gestion-de-crise.html>

¹⁹ Il s'agit de la crise anglophone au Cameroun qui oppose depuis 2017 l'armée camerounaise à des groupes séparatistes dans les deux régions anglophones, le nord-Ouest et le sud-ouest.

²⁰ La principale fonction du logement consiste à abriter toute personne nécessiteuse, pour ce fait sa valeur marchande ne devrait pas prédominer cette fonction sociale qui vise l'épanouissement de tous.

²¹ ENGOUÉ (R-H.), *La fonction du logement, vertus et vices d'accession à la propriété*, Ed. La Documentation Française, 2009, p.54

l'établissement d'un équilibre mutuel où l'expression de l'un n'empêche pas la réalisation de l'autre.

La crise du logement actuelle peut se justifier tant sur le plan économique d'une part, par l'insuffisance des ressources financières concourant à la réalisation des logements locatifs et d'autre part sur le plan social notamment marqué par l'accroissement de la population et par les difficiles conditions de vie des citoyens. Ainsi on remarque un déséquilibre au profit de l'intérêt économique au détriment de l'intérêt social du logement.²²

Cet article s'attardera à présenter la particularité de la propriété privée dans la crise du logement, ainsi le logement est appréhendé comme un bien capital, recherché par tous les citoyens eu égard de son caractère patrimonial. Cependant, l'épanouissement des locataires est entaché par la hausse des prix du loyer. Il faut dire que les bailleurs trouvent des causes de cette hausse dans la sur enchère des prix des matières premières. Par ailleurs, en tenant compte de l'intérêt général, nous tenterons de déterminer comment les pouvoirs publics se déploient à défendre l'intérêt social du locataire au détriment de l'intérêt économique de bailleurs. Mais nous insisterons plus sur l'appui à apporter par l'État aux sociétés immobilières et particuliers, afin qu'ils accélèrent le processus de construction des logements locatifs et facilitent ainsi la fin de la crise marquée par le manque de logement du fait de la crise du *NOSO*²³.

Cette thématique est d'une importance capitale en ce sens qu'elle permet de remettre au goût du jour le sempiternel problème de logements au Cameroun, plus particulièrement en matière de location.

En effet, le choix d'un tel sujet trouve sa motivation dans l'ampleur et l'urgence des problèmes liés aux logements urbains auxquels sont confrontés les ménages camerounais. Ainsi, l'actualité de ce sujet se justifie par son inscription dans le cadre global de la vision 2035 en tant que défi du développement urbain, de l'aménagement du territoire et de la préservation de l'environnement. C'est aussi un thème d'actualité car, la fin d'année 2009 et le début de l'année

²² GUIMDO (B. R.), « Le droit au logement au Cameroun : Ombres et Lumières d'un droit de l'homme dans un pays en développement », Cahier de l'Université Catholique d'Afrique Centrale à Yaoundé, 1996, p. 15.

²³ Les conséquences de la crise anglophones sur les logements sont désastreuses, on remarque une pénurie de logement locatif et la cherté des loyers. Les nombres de personnes ayant abandonné leurs domiciles pour saturer les villes francophones où il y pas de guerre pareil ce qui favorise la flambée des prix du logement.

2010 ont vu d'importantes opérations de déguerpissement des populations des zones à risque des villes de Douala, Yaoundé et Dschang. En outre, ce thème est d'autant plus d'actualité que les gouvernements Camerounais et Coréens ont signé en mars 2010 une convention pour l'amélioration des conditions de logement dans ces grandes villes où de nombreux projets de logements sociaux sont en cours d'exécution.²⁴

La présente étude permet d'appréhender et d'exposer les différentes manœuvres mises sur pied généralement par certains propriétaires immobiliers dans l'optique de s'octroyer plus de profit sur les logements locatifs au détriment de l'intérêt général. Ce travail se présente comme un appel à la conscientisation des propriétaires immobiliers afin qu'ils prennent en compte les situations que traversent les locataires surtout les déplacés internes d'une part, il vise d'autre part une exhortation des pouvoirs publiques à s'investir de plus en plus dans la facilitation de l'accès aux logements pour tous, à travers la promotion des crédits immobiliers pour tous et à taux d'intérêts réduit tant pour les sociétés immobilières que pour les personnes désirantes octroyées un crédit immobilier. Le cadre méthodologique quant à lui s'appuie sur les différents textes en vigueur au Cameroun, les textes étrangers ainsi que la jurisprudence, et sur des documents en rapport au thème.

Au Cameroun, les logements locatifs sont devenus l'objet d'enrichissement des propriétaires bailleurs, les prix exorbitants sont fixés pour des logements qui parfois ne méritent pas. Partant de ce constat, force est de se demander quelles sont les causes d'une telle inflation, et qu'elle stratégie envisagée pour une possible sortie de crise ? Cette question est pertinente parce qu'elle permet d'apprécier les causes de l'inflation des logements locatifs et les moyens de sortir de la crise de logement.

Pour y parvenir, il convient d'appréhender les effets de la propriété privée dans la crise de logement, qui se manifestent par le désir de chacun à être propriétaire et une inflation des logements locatifs d'une part (I), mais ceci ne laisse pas indifférents les pouvoirs publics qui, s'imprègnent des relations locataires-bailleurs afin de les réguler. Et ainsi, pour une résolution de la crise de

²⁴ Le gouvernement camerounais a lancé en 2009 le Programme gouvernemental pour la construction de 10 000 logements sociaux et la mise à disposition de 50 000 parcelles assainies à l'échelle du pays. Ces logements dits « sociaux » se sont révélés coûteux et hors de portée des populations les plus pauvres.

logement, il importe qu'une politique soit mise en œuvre en vue de favoriser les constructions des logements sociaux. (II)

I- L'impact de la propriété privée dans la crise du logement

Le Camerounais témoigne d'un attachement très étroit à sa propriété, d'un goût presque passionné pour son matériel, on remarque que jusqu'au plus jeune, le sens de l'individualisme se fait ressentir déjà dans ses propos²⁵. Concernant tous les domaines et l'ensemble des biens, le logement apparaît comme le domaine exemplaire du goût de la propriété.²⁶ La propriété semble ainsi avoir trouvé dans le logement un domaine d'expression privilégié. S'il était encore besoin de prouver l'assimilation de la propriété au logement dans la société actuelle, il suffirait pour s'en convaincre de passer en revue les multiples programmes d'accession à la propriété qui concernent aujourd'hui exclusivement la propriété immobilière. Ainsi pour mieux appréhender la place du logement dans la société camerounaise, il serait judicieux de montrer d'abord que la propriété privée apparaît comme une préoccupation généralisée de la population (A), avant d'envisager sa finalité lucrative qui constitue un frein au logement pour tous par la hausse des prix des logements locatifs (B).

A- Le logement : une concentration de la propriété patrimoniale

La propriété est un constituant essentiel de la sociologie et de l'économie du secteur du logement, et renvoie à une préoccupation générale des populations camerounaise. La propriété privée étant un droit naturel fondamental de l'homme, conditionne ainsi l'accession de l'homme à sa liberté et à son autonomie, c'est-à-dire le fait de ne dépendre de personne pour sa survie, cette autonomie, seule la propriété privée permet d'y parvenir. Ainsi, avant d'appréhender la description du caractère patrimoniale de la propriété (2), il importe de s'attarder d'abord sur l'attachement qu'ont les propriétaires pour le logement depuis fort longtemps (1).

²⁵ Lorsque tout petit encore deux ans environs l'enfant défend sa chose, son jouet vis-à-vis de ses camarades.

²⁶ Alpin, Intermittents du logement, Les statuts locatifs précaires et le droit au logement [En ligne], Paris, éd. Mario Mella, 2004 URL : <http://www.habiter.org/wp-content/uploads/Statuts-locatifspr%C3%A9caires-Intermittents-du-logement-2003>, PDF (consulté le 04.08.2023).

1- L'engouement de la propriété privée du logement

L'incitation à la propriété se justifie à plusieurs égards, l'on peut ainsi synthétiser l'avis de Jean-Claude DRIANT. Selon lui la propriété renvoie à « *l'idée selon laquelle la propriété répond à des attentes de sécurité du statut résidentiel, de stabilité, d'accumulation patrimoniale et de solidarité intergénérationnelle* »²⁷. La propriété serait le moyen de fonder la sécurité des ménages face aux aléas de la vie. Ces propos peuvent ainsi être illustrés par ceux de l'ancien président français Nicolas Sarkozy « *la propriété est une sécurité en cas de chômage ou de changement professionnel, elle est une garantie de niveau de vie au moment de la retraite ou pour reprendre une formation, elle est un capital à transmettre à ses enfants* »²⁸. C'est donc bien la constitution d'un « *capital* » par la propriété qui permet de remplir cette fonction protectrice.

De même, la propriété est considérée comme une forme de responsabilisation des ménages. Cet aspect de la propriété, est la garantie d'une bonne moralité du propriétaire. C'est un signe de sa capacité à gérer avec plus de responsabilité certaines situations de la vie. C'est même la garantie d'une certaine maturité sociale, car un propriétaire, plus autonome, coûte moins à la famille et permet ainsi l'entrée des ressources financière. Bref, la propriété serait le moteur de la création des logements locatifs ce qui favoriserait la mobilité des ménages qui l'occupent. Il importe de tourner le regard vers sa nature patrimoniale.

2- Le caractère patrimonial de la propriété privée

La recherche de la rentabilité locative est en effet l'un des principaux facteurs ayant conduit promoteurs et particuliers à construire dans les zones cibles. Le logement constitue à la fois le lieu d'habitation et un patrimoine. Ainsi, il traduit une fonction de consommation et une fonction d'investissement. Comme est souligné en économie, la fonction de consommation décrit le logement comme lieu d'habitation, et la fonction d'investissement envisage le logement comme placement de l'épargne²⁹.

²⁷ DRIANT (J.-C.) « Vertus et vices du développement de l'accession à la propriété », *Métro politiques*, 25 novembre 2010, p. 2, in URL : <http://www.metropolitiques.eu/Vertus-et-vices-du-developpement.html> (Consulté le 29.09.2022).

²⁸ Discours de Nicolas Sarkozy à l'Hôtel de Ville de Vandœuvre-lès-Nancy, 11 décembre 2007, in URL : <http://www.senat.fr/evenement/archives/D37/pr.Sarkozy.html> (consulté le 28.09.2022)

²⁹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2018, *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, online edition.

Déjà, la majeure partie de la population camerounaise estime que le logement est la meilleure solution de garantir sa propriété privée. De ce fait, l'obtention d'une propriété privée du logement représente un rêve quasi unanime de la population.

Dès lors, ce rêve se reflète sur la maison individuelle. En effet, une enquête auprès des populations de la ville de Douala, Yaoundé et Dschang révèle que, « *la maison individuelle représente le logement idéal pour près de 82% et qu'être propriétaire de sa propre maison constitue l'idéal, car ne pas avoir affaire aux réclamations d'un bailleur est toujours agréable* »³⁰.

Une autre motivation pour la quête du logement réside dans la dimension de protection qu'elle incarne à leurs propriétaires contre les aléas de la vie. Etre propriétaire c'est en effet économiser la dépense du loyer et le poids qu'elle induit dans le budget mensuel ; parfois, il est préférable pour un citoyen de faire même un prêt afin de s'octroyer un domicile. Ainsi, à l'échéance cela revient à investir pour soi plutôt que de dilapider ses revenus dans un loyer au bénéfice de l'autre. Avoir un domicile c'est aussi assurer sa retraite paisiblement en constituant un patrimoine dans la pierre qui incarne une source de grandeur.

De même, investir dans le logement, c'est également une forme de création d'un patrimoine. En effet, JOURDAM-BOUTIN Marc, fait le constat selon lequel « *une conséquence du fait que le logement soit un bien durable est son caractère patrimonial* ». Ainsi selon lui, « *l'acquisition d'un logement constitue un investissement dans une double logique d'accumulation de revenue et de rentabilité* ». ³¹

La propriété privée du logement permet un enrichissement, du moins la capitalisation d'un patrimoine protecteur dans un contexte social précaire, où l'emploi se fait rare et n'est plus source de sécurisation.³² La propriété représente ainsi, dans l'imagerie collective, une assurance contre les risques de la vie et la garantie de ne pas finir à la rue.

³⁰ C'est que pense plusieurs personnes que nous avons pu rencontrer.

³¹ JOURDAM-BOUTIN M., « Les programmes de logement public à Yaoundé : entre laboratoire libéral et manifestations urbaines du clientélisme dans un Cameroun post-austérité », Urbanités, Dossier/Urbanités africaines, octobre 2018.

³² En effet, la plus part des populations camerounaises exercent dans le secteur informel, certains s'auto-emploi tandis que d'autres travaillent dans des entreprises privées où le plus souvent c'est le patron qui décide de qui doit travailler et pour jusqu'à quand, les clauses du contrat de travail et le montant salariale sont fixées par ce dernier, le travailleur subit souvent des menaces affectant même son salaire. À un tel rythme, lorsqu'un travailleur parvient à s'acquérir un logement celui-ci peut se glorifier d'avoir réussi.

En définitive, la plus part des populations développent une stratégie d'accumulation patrimoniale, alors que les classes moyennes, les plus pauvres, et même les déplacés interne sont ceux qui sont à la recherche d'un logement locatif. La question de logement au Cameroun semble ainsi s'être « *patrimonialisée* » et ce sous l'effet de la propriété privée qu'elle soit occupante ou à finalité locative. Le logement n'est pas un bien comme les autres, c'est aussi un besoin de première nécessité pour la vie sociale mais surtout pour la préservation de l'intégrité physique et mentale de tout individu. Toutefois, les propriétaires des logements locatifs privilégient leurs intérêts personnelles avec pour unique détermination de se faire plus d'argent, au détriment des locataires d'où une hausse des prix de logements.

B- La propriété privée du logement à finalité lucrative : la hausse des prix des logements locatifs³³

Depuis un certain temps, on s'est rendu compte que, le nombre de locataires n'a cessé d'augmenter à un rythme nettement supérieur à celui du nombre des résidences principales. Tout d'abord, il faut dire que, les prix des loyers au Cameroun ne sont soumis à aucune limitation³⁴ en dehors des mécanismes du marché et d'éventuels retournements cycliques ou conjoncturels.

Cependant, la crise anglophone encore appelé la guerre du ''*NOSO*'', la guerre de *Bokoharam*, la sécheresse dans l'extrême nord, l'exode rurale et plus précisément avec l'augmentation des universitaires, ont accentué la tendance de hausse du prix du logement, les prix ont augmenté dans de nombreuses villes et plus principalement dans les villes universitaires. Il faut dire que dans le contexte actuel, caractérisé par une envolée des prix du logement, le revenu du camerounais moyen ne lui permet pas de s'octroyer une maison descente. Ainsi, selon l'ONU-Habitat, entre 2000 et 2022 les prix des logements ont plus que doublé.

A quoi est due cette soudaine envolée des prix de l'immobilier au Cameroun ? Pour répondre à cette question, il conviendra d'analyser les raisons ayant favorisé cette montée accrue

³³ FRIGGIT J., Les prix du logement sur le long terme [En ligne], Paris, éd. CGEDD, mars 2010, URL : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/evolution-prix-immobilierfriggitt_cle0c611b.pdf (consulté le 03.09.2023).

³⁴ Le coût de la location, cependant, continue d'augmenter régulièrement, les personnes qui ont renouvelé leur contrat en décembre ont vu les prix augmenter de 4, 4 %, tandis que l'augmentation moyenne pour les nouvelles locations était de 8, 2 % en décembre 2022 par rapport à novembre 2022, selon un rapport distinct de CBS, in projet d'appui à la défense des droits à la terre, à un environnement sain et à un logement décent. : www.actforcommunities.org (consulté le 23/09/2023).

des prix tel que la pression de la demande de logement (1) et l'amélioration de l'habitat et la relocation du logement comme facteur de la hausse (2).

1- L'augmentation des loyers du fait de la pression de la demande de logement

D'entrée de jeu, on note une pression de la demande de logement qui apparaît comme une cause primordiale de la flambée des prix.

Selon la théorie du marché, pour que les prix de l'offre s'équilibrent par rapport aux ressources de la demande, il faut que l'offre soit proportionnelle à la demande. Si l'offre est supérieure à la demande, les prix baissent, si elle est inférieure, les prix augmentent. C'est ce qui se vit actuellement au Cameroun en ce qui concerne les logements locatifs, on remarque une augmentation de la demande en logement habitable, et un manque criard de logements pouvant combler ce vide. Il faut dire qu'au Cameroun, le nombre de population ne cesse de croître alors que les logements sont statiques ; il y a excès de demande par rapport à l'offre de logement dans les villes, d'où le déficit de logement. La pression que subit les villes du fait de la crise du *NOSO*, des déplacées interne, de l'arrivée massive des étudiants se justifie pour ainsi dire la hausse des prix des logements. L'une des raisons justificatives de cette hausse devraient sensiblement être dues aux variations de la construction de logements par rapport à la croissance du nombre des ménages.

En effet, si la hausse des prix s'explique par la baisse relative de l'offre par rapport à l'ampleur de la demande, une hausse de la construction supérieure à celle du nombre de ménages devrait alléger la pression qui pèse sur l'offre et conséquemment avoir un effet similaire sur les prix qui devraient baisser. Il va s'en dire que, l'augmentation du nombre de ménages due au déplacement soit pour des raisons d'études soit pour des raisons de crise a considérablement impacté sur les prix des logements locatifs.

De même, la hausse des loyers pourrait s'expliquer par la pénurie de logement. Dans la mesure où, l'insuffisance quantitative de logement actuel engendrerait la non satisfaction de la demande en logement.

2- L'Amélioration de l'habitat et la relocation du logement comme facteur de la hausse

L'amélioration de la qualité de logement est souvent évoquée pour justifier la hausse du prix du loyer. En effet, certains bailleurs haussent le prix des immeubles locatifs à cause de la réfection qui a été faite sur le logement. En effet, lorsque l'amélioration porte sur le confort sanitaire, par exemple des ménages qui n'avaient pas de salle de bains modernes avec baignoires, une cuisine moderne et ou une terrasse, les prix changes lorsque les bailleurs font ces rénovations. Il serait ainsi possible d'expliquer la hausse des loyers par cette amélioration de la qualité intrinsèque des logements.

Nous évoquerons également le fait que, la relocation des logements privés est le moment par excellence où les prix des loyers peuvent être réévalués à la hausse. Il faut dire le plus souvent, après départ du locataire en place, la relocation a pour effet de libérer le loyer. Le bailleur est alors tenté de s'aligner sur des loyers élevés. Le comportement des bailleurs privés lors des relocations explique sans doute en grande partie le dérapage des loyers au cours des dernières années, les déguerpissements qui ont eu lieu dans certains quartiers n'est pas en reste, l'action des pouvoirs publics à démolir, expulser sans toutefois trouver un autre logement adéquat sont sans doute des facteurs qui amène les bailleurs à agir ainsi.

En outre, un autre facteur de la hausse des loyers pourrait bien être la hausse des prix eux-mêmes. Ainsi, selon COMBY Joseph : « *cette hausse des loyers est en partie le fait de la rareté des logements mais également et plus certainement, l'effet mécanique de la hausse des prix d'achat des terrains et du matériau de construction.* »³⁵ En effet, la flambé des loyers est dû à une augmentation générale des prix des matériaux de construction, du coup de vie qui est de plus en plus cher.

En définitive la propriété privée du logement a ainsi une dimension patrimoniale et économique en ce sens qu'elle constitue un rempart contre les aléas de la vie et capitalise un patrimoine rentable, pour le propriétaire. Mais cette dynamique ne laisse pas indifférents les pouvoirs publics. Ces derniers vont s'interférer dans les relations bailleurs-locataires pour défendre l'intérêt de ces locataires, des « *sans-voix* », et combattre les inégalités de rapport au logement.

³⁵ COMBY (J.), « Les utilisations du compte-à-rebours » En ligne, p.1 URL : <http://www.combyfoncier.com/compte-a-rebours.pdf> consulté le 10.09.2023.

C'est ainsi que s'est progressivement constitué un droit au logement. L'avènement de ce droit est l'aboutissement d'un combat pour la reconnaissance des enjeux sociaux du logement face à sa dimension économique et patrimoniale généralisée par le droit de propriété. Dans cette perspective, l'émergence du droit au logement est venue remettre en cause l'hégémonie du droit de propriété en matière de logement. Voyons à présent dans quelle mesure cet avènement a modifié la propriété privée, par l'entremise des pouvoirs publics.

II- L'implication des pouvoirs publics dans la résolution de la crise de logement

Vu l'engouement de la propriété privée du logement dans l'opinion populaire et son rôle dans l'activité économique, plusieurs politiques en sa faveur doivent ainsi voir le jour en vue de réduire la crise de logement que fait face les villes du Cameroun. Ainsi le gouvernement a développé des politiques d'accession au logement et de soutien aux locataires occupants garantissant ainsi leurs droits au logement durable (A). Outre l'accession et le soutien aux locataires occupants, de nombreuses politiques devront être concentrées sur l'incitation à l'investissement locatif privé, dans le but d'encourager le développement des propriétaires bailleurs privés et favorisant la création des logements sociaux pour palier au déficit de logements (B).

A- L'institution d'un droit au logement durable

Déjà, la doctrine a reconnu la fonction sociale de la propriété. Les physiocrates estimaient que la propriété avait un caractère social en plus de son caractère individuel³⁶, puis DUGUIT a radicalisé l'idée en déclarant que « *la propriété individuelle cesse d'être un droit de l'individu pour devenir une fonction sociale* »³⁷. Il a été suivi en cela par quelques auteurs qui ont déclaré que la propriété-fonction avait ainsi succédé à la propriété-droit³⁸. Ce motif social justifie peu à peu la diminution du droit de propriété au profit du locataire habitant. La fonction sociale est une limitation au droit de propriété parce qu'elle impose de prendre en compte les intérêts d'une personne qui n'est pas le propriétaire. Le droit de propriété s'adapte alors à ce motif social. Ceci

³⁶ COSTEFLORET P., *La nature juridique du droit de propriété d'après le Code civil et depuis le Code civil*, th. Montpellier, Recueil Sirey, 1935, p. 59.

³⁷ DUGUIT L., *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, F. Alcan, Paris, 2^eéd. 1920, pp. 148-149.

³⁸ GAY L., « Droit au logement, droit de propriété, un conflit à reconsidérer », In : Conseil d'Etat, Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement, Paris, éd. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n° 60, p. 411.

est soutenu par l'Etat qui est l'instigateur de la fragilisation de la propriété privée au détriment du droit à un logement décent (1) puis pour l'utilité économique (2).

1- La fragilisation de la propriété privée au détriment du droit au logement

Isabelle FORESTIER note que la reconnaissance législative du droit au logement a une influence négative sur le droit de propriété. En ce sens qu'il a « *pénalisé le propriétaire en repoussant la possibilité pour le propriétaire de jouir et de disposer librement de son bien* »³⁹. L'État garanti à toute personne le droit à un logement décent, indépendant et opposable aux tiers. Ainsi le droit au logement peut être défini comme le droit de disposer d'un local d'habitation dans le respect de la dignité humaine⁴⁰. La loi française met l'accent sur le fait que « *le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation* »⁴¹. Ainsi, le locataire est un occupant particulièrement protégé en raison de son droit au logement, qui est non seulement un droit fondamental mais aussi un objectif à valeur constitutionnelle. Cette protection est la concrétisation de la fonction sociale du droit de propriété. L'État a ainsi focalisé ce droit au logement sur les publics cibles « *défavorisés* » ou « *en difficulté* » afin de réguler les rapports souvent très tendus avec les bailleurs.

De même, la loi DALO⁴² s'est penchée sur les rapports locatifs. Ainsi « *les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés, dans les relations individuelles comme dans leurs relations collectives* »⁴³. Cette loi « *transforme le rapport locatif* » selon les termes de René BALLAIN⁴⁴. Le Code Civil, quant à lui définissait le rapport locatif à

³⁹ FORESTIER I., La fragilisation de la propriété privée immobilière - Thèse, Droit privé, Université du Sud Toulon-Var, 18 décembre 2009, URL : <http://tel.archivesouvertes.fr/docs/00/50/03/02/PDF/thèse> (Consulté le 20.08.2023).

⁴⁰ MAGRI S., « Les propriétaires, les locataires, la loi, jalons pour une analyse sociologique des rapports de location Paris 1850-1920 », Revue française de sociologie, 1996, 37-3, p. 410. <http://tel.archivesouvertes.fr/docs/01/56/04/02/PDF> (Consulté le 20.08.2023).

⁴¹ L'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 cité par GAY (L.) « *Droit au logement, droit de propriété, un conflit à reconsidérer* », In : Conseil d'Etat, Rapport public 2009, Droit au logement, droit du logement, Paris, éd. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n° 60, p. 411. <http://tel.archivesouvertes.fr/docs/10/40/05/03/PDF/Gay/L.> (Consulté le 19.08.2023).

⁴² Loi 5 mars 2007 instaurant le droit au logement opposable (dite loi DALO), in « droit au logement opposable : quelle application réelle du DALO? », URL : <http://www.cdad-meurtheetmoselle.justice.fr>. (Consulté le 19.08.2023).

⁴³ Location immobilière : quelles sont les obligations des locataires ? In Logement, des droits et des obligations réciproques pour les locataires et bailleurs, par 2424.mg Actualité & Reportages, 12 février 2019. URL : <http://www.logement.org/locationimmobilière/locataire/bailleurs.2424.mg>. (Consulté le 19.08.2023).

⁴⁴ BALLAIN (R.), « La constitution d'un secteur « très social » du logement, au regard du droit au logement » [En ligne], In: Alpil. Intermittents du logement – Les statuts locatifs précaires et le droit au logement, Paris, éd. Mario

partir du seul droit de propriété, désormais cette loi vient « rééquilibrer » ce rapport en y introduisant le droit du locataire. Cependant, le travail apparaît également comme une obligation pour le bailleur de laisser le locataire jouir de son lieu de service sans être dérangé car celui-ci est protégé par la loi.

2- Le travail, motif économique de protection du logement locatif

Pour Thierry REVET, « la force de travail est (...) l'objet d'une quasi-propriété, d'une espèce de propriété utile »⁴⁵. En effet, le travail permet de créer de la richesse, laquelle bénéficie à ses exploitants. Mais par ricochet, le travail donne aussi de la valeur au bien immobilier qui en permet l'exploitation. La relation entre l'exploitant et le propriétaire ne peut être que complexe : l'exploitant estimant que le propriétaire vit grâce à son travail, et le propriétaire considérant que l'exploitant tire profit de son bien immobilier. Ces difficultés relationnelles ne sont que ravivées par les pouvoirs publics. La sollicitude de ces derniers semble effectivement meilleure sous l'angle de l'activité professionnelle que sous celle de la propriété privée.

Ainsi, la protection du travail de l'exploitant par le législateur crée un déséquilibre dans la relation entre le preneur et le bailleur. C'est dans ce sens que, THERY estimait que « l'exercice d'une profession agricole, commerciale, industrielle, artisanale ou libérale dans un local ou sur une terre louée opère une limitation légale de la propriété aux dépens du bailleur et au profit du preneur (...) »⁴⁶. L'expression « propriété commerciale » est un autre mot pour désigner le droit au renouvellement du bail commercial, qui assure la pérennité du fonds de commerce. Le droit au renouvellement protège donc le fonds. Ainsi, la propriété commerciale peut, elle-même indirectement, désigner l'objet de l'appropriation, c'est-à-dire le fonds. Mais récemment, la « propriété commerciale » semble avoir acquis une dimension nouvelle. Elle serait devenue une notion juridique qui possède un fondement. En effet, le droit au renouvellement est un des piliers du régime des baux commerciaux. Ainsi que le prévoient les articles 91 et suivants de l'AUDCG⁴⁷.

Mella, 2004, p. 9, URL : <http://www.habiter.org/wp-content/uploads/Statuts-locatifs-pr%C3%A9caires-Intermittents-du-logement-2003.pdf> (consulté le 04.08.2023).

⁴⁵ REVET Th., *La force de travail*, (étude juridique), th. Montpellier I, Préf. F. ZENATI, Litec, Coll. Bibliothèque de droit de l'entreprise, 1992, p. 394.

⁴⁶ REVET Th., *De l'utilisation à la propriété des choses*, in Mél. RIPERT, L.G.D.J. Tome 2, 1950, p. 17.

⁴⁷ « Le droit au renouvellement du bail à durée déterminée ou indéterminée est acquis au preneur qui justifie avoir exploité conformément aux stipulations du bail, l'activité prévue à celui-ci, pendant une durée minimale de deux ans. », art. 91 AUDCG, chap. 6, p. 19.

Pour bénéficier du droit au renouvellement, le preneur doit à la fois remplir des conditions cumulatives et prouver qu'il a réuni les conditions prévu par le contrat de bail.

Bien plus, pour une sortie de crise de logement actuelle au Cameroun, il est nécessaire voir même impératif que le gouvernement prenne les taureaux par les cornes et mette en fin sur pied certaines mesures nécessaires pour l'émergence à l'horizon 2035.

B- La nécessaire résolution de la crise de logement

Malgré de nombreuses interventions de l'État camerounais dans le secteur du logement, plus d'un foyer sur deux n'a pas accès à un logement décent⁴⁸. L'écosystème du logement au Cameroun présente de nombreuses faiblesses. En 2015, le déficit de logements dans le pays était estimé à 1,5 million d'unités⁴⁹ dont 80 % se trouvaient en zone urbaine et essentiellement dans les deux principales villes du pays, Douala et Yaoundé. Le besoin en logement par an était évalué à plus de 150 000 logements unités en 2015⁵⁰. Dans ce contexte d'un déficit croissant, pour améliorer la situation du logement, le gouvernement devrait dans la mesure du possible faciliter la création d'un fonds pour l'habitat, l'élaboration d'un cadre réglementaire pour encourager la mutualisation de la production du logement, encourager les initiatives de coopération et de partenariat dans le secteur de l'habitat, adopter une politique fiscale et douanière favorable au secteur des matériaux de construction.

En effet, l'État devrait intervenir directement dans le secteur à travers les Sociétés Immobilières pour la construction de plus de logements sociaux (1) et en soutenant les ménages à revenu informel dans leurs projets de construction (2).

⁴⁸ Banque mondiale, Financement du logement en zone CEMAC : Vers un logement abordable pour tous, Washington D.C, 2020.

⁴⁹ Report - Republic of Cameroon Housing Finance Diagnostic Review for Cameroon and Gabon - Cameroon housing finance diagnostic - march 2015 – the World Bank.

⁵⁰ Institut National de la Statistique (INS), Rapport national sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2015, <http://www.statistics-cameroon.org/news.php?id=299>.

1- La construction des logements sociaux, une piste de solution à la crise de logement au Cameroun

Selon Faustin Clovis NOUNDJEU, « *La relance de la production des logements* »⁵¹, semble être l'unique solution pour combler le déficit de logement enregistré en ce moment. Pour construire 30.000 logements sociaux et 10.000 de haut standing comme projetée par sa structure afin de réduire le déficit de logement qui croit de 100.000 par an⁵², il faut une conjonction de plusieurs facteurs impliquant différentes administrations ainsi que les partenaires financiers et le secteur privé.

Pour ce fait, il serait important de faire appel aux technologies les plus adaptées via l'industrialisation pour surmonter ce challenge. Cependant pour y parvenir, il faut d'abord résoudre le problème foncier. C'est ce qui amène le DGA de la SIC à dire « *Que ceux qui sont censés mettre les terres à disposition pour la construction des logements le fasse* »⁵³, a-t-il martelé. Par conséquent, la reconstitution et la sécurisation du patrimoine foncier de l'Etat sont plus que jamais des impératifs. Une fois que cela sera fait, il faudra ensuite renforcer le fonds de roulement des sociétés immobilières à travers l'augmentation de leurs capitaux propres. Cela leurs permettra d'avoir un financement adapté à un mode de production efficace des logements sociaux.

De même les banques commerciales devraient octroyer des crédits à long terme aux sociétés immobilières pour leurs permettre de réaliser leurs objectifs. En outre, les pouvoirs publics, devraient alléger les charges fiscales. Car, cette dernière est aussi à la base du coût élevé des logements tant décrié par les locataires. Aussi, la diaspora et les partenaires au développement pourront intervenir pour la réussite des missions des sociétés immobilières, dès lors le secteur privé devrait également y être associé. Dans ce sillage, ce partenariat avec la diaspora consisterait en la recherche des financements et des partenaires⁵⁴. Cette subvention de la production des logements permettra en fin d'augmenter l'offre des logements pour location à prix modéré. Cependant un soutien devrait être également apporté aux ménages à faible revenu.

⁵¹ Conférence organisée dans le cadre de la 11^{ème} édition du Salon de l'Action Gouvernementale (SAGO), animée le 27 juin 2022 à Yaoundé par le directeur général adjoint de la Société Immobilière du Cameroun (SIC).

⁵² Idem,

⁵³ NOUNDJEU (F-C), DGA de la SIC, SAGO 2022.

⁵⁴ Selon Faustin Clovis NOUNDJEU, des partenariats sont déjà en cours avec notamment Shelter Afrique qui a financé 2 projets de la SIC, mais aussi avec Infracom, Cimencam, la Mipromalo et l'Onu-habitat.

2- Soutenir les ménages à revenu informel

De nombreux ménages du Cameroun sont employés au sein du secteur informel et ne peuvent accéder au système bancaire traditionnel et, par extension, au crédit hypothécaire au logement. Les procédures de souscription d'hypothèque requièrent des preuves de revenus dont ne disposent pas les travailleurs du secteur informel. Or, ce segment du marché présente un potentiel important et des solutions peuvent être développées afin de mettre sur pied des produits de financement du logement adaptés.

On peut envisager d'une part, le développement des produits de micro finance à l'habitat⁵⁵, permettra de soutenir les ménages à revenu informel et/ou défavorisés. Bien que le secteur de la micro finance soit développé dans la région, peu de produits spécifiques au logement sont aujourd'hui disponibles pour les populations. Les institutions manquent à la fois d'accès aux ressources longues et de capacités pour développer ces produits. Ces deux aspects doivent faire l'objet d'interventions afin de permettre le développement de ces nouveaux produits et de permettre aux ménages à revenu informel de bénéficier de crédits à long terme.

D'autre part, on peut instituer le développement des produits épargne logement⁵⁶. Les travailleurs du secteur informel ne peuvent actuellement contracter de crédit hypothécaire au sein du système bancaire formel faute de preuves de revenu. Les ménages du secteur informel sont perçus par le système bancaire comme un segment à risque⁵⁷. Or, la mise en place de compte épargne logement permettrait d'évaluer leur capacité de paiement à long terme. Les ménages épargnent un montant fixe chaque mois et démontrent ainsi la régularité de leurs revenus et de leur pouvoir d'achat. Après seulement 2 ans, l'épargne peut être convertie en apport initial et une relation de confiance peut être établie entre l'institution financière et son client. Dans certains pays, des mesures incitatives complémentaires sont prises par l'État afin de soutenir l'épargne des ménages⁵⁸.

⁵⁵ RENARD V., « La ville saisie par la finance », *Revue Le Débat*, 2008, n° 148, p. 113.

⁵⁶ *Idem* ;

⁵⁷ BOSVIEUX J., « Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait » - *Regards croisés sur l'économie* vol. 1, n° 9, 2011, p. 162.

⁵⁸ République du Cameroun, *Rapport national de contribution du Cameroun. Troisième Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement durable en milieu urbain (Habitat III)*, 2011, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Cameroon-Rapport-national-Habitat-III-Version-fev16.pdf>.

Par ailleurs, des initiatives en faveur des ménages à faibles revenus ont quelque peu porté, à cet effet, nous prenons en illustration le projet pilote d'aménagement de parcelles et de construction de logements pour les populations à faible revenu victimes de déguerpissement ou en cours de déguerpissement dans la ville de Yaoundé. Ledit projet réalisé par la **CONGEH**, devra permettre de réaliser dans sa première phase 50 logements témoins et dans la deuxième phase 150 autres logements.⁵⁹

Dans la même veine, l'implication de la société civile dans la recherche des solutions aux problèmes de droit au logement et à la terre, sera d'une importance indéniable, du fait de son rôle très important. Ainsi à travers différents outils ils peuvent sensibiliser les communautés sur les droits d'accès à la terre et au logement.

Conclusion

Cet article, visait à montrer l'impact de la propriété privée dans la crise de logement au Cameroun. En confrontant les différents textes en vigueur aux réalités quotidiennes, l'on constate que la propriété privée du logement est en crise.

Dans un premier temps, l'on a montré que le logement est une propriété privée importante pour le survit des populations. Il a une place capitale dans le patrimoine des populations, en ce sens qu'elle est un moyen d'établir une sécurité et stabilité des ménages face aux aléas de la vie. Comme là si bien souligner l'ancien président Nicolas Sarkozy dans son discours « *la propriété est une sécurité en cas de chômage ou de changement professionnel, elle est une garantie de niveau de vie au moment de la retraite ou pour reprendre une formation, elle est un capital à transmettre à ses enfants* »⁶⁰. Mais étant donné que la demande est supérieure à l'offre en matière de logement, les propriétaires-bailleurs profitent de cette situation pour augmenter les prix des loyers, dans la mesure où les prix ne correspondent pas très souvent à la qualité du local. En outre, ce déficit de logement, est dû à l'augmentation de la demande en logement et la hausse des prix des matières premières.

⁵⁹ Rapport parallèle sur la situation du droit au logement et des évictions forcées au Cameroun, novembre 2010 : *résultat d'enquêtes de terrain et de plaidoiries réalisées par collectif inter africain des habitants (CIAH-Cameroun) et coalition des ONG et OCB du Cameroun œuvrant dans le domaine des établissements Humains (CONGEH), Op. Cit. Note 1.*

⁶⁰ Discours de Nicolas Sarkozy à l'Hôtel de Ville de Vandœuvre-lès-Nancy, op.cit.

Dans un second temps, l'on a montré que les pouvoirs publics ont essayé de régulariser les relations bailleurs-locataires, en instituant des lois pour protéger le logement lorsqu'il est à usage résidentiel ou commercial. Bref le propriétaire locataire d'un logement bénéficie d'un arsenal législatif de protection.

Fort de ce qui précède. Il apparaît que, malgré de multiples interventions de l'État dans la protection du logement locatif, le secteur de logement reste couteux en qualité et en prix. Les populations camerounaises n'ont pas de salaires suffisants pour l'obtention d'un logement exorbitant, ainsi ceux-ci ne pouvant accéder aux logements onéreux ne peuvent s'en prendre qu'à leurs propre sort.

Pour prétendre à une sortie effective de crise de logement au Cameroun, nous suggérons d'abord que, l'État travaille de concert avec le secteur privé et mettre en place des mesures incitatives de création de partenariats public-privé(PPP)⁶¹correctement structurés s'appuyant sur l'expérience de promoteurs immobiliers compétents, à même de financer de grands projets et d'assumer les risques liés à la vente des logements construits. Promouvoir le développement du crédit hypothécaire au sein des banques commerciales. Bien évidemment, si les ressources de l'État sont rationalisées, un nouveau fonds social de l'habitat ne sera pas nécessaire. Cela éviterait une hausse des prix de matériaux de construction dans le pays. Ensuite, nous suggérons également que les subventions⁶² octroyées par l'État soient évaluées de manière périodique afin de s'assurer qu'elles ne sont pas détournées de leur cible initiale. Et enfin, le gouvernement devra réduire les déguerpissements afin d'éviter le maximum de sans-abris dans les rues, et quand bien même il sera nécessaire de détruire des habitations jugées vétustes, le gouvernement devra prévoir des indemnisations et ou des mesures d'accompagnement sociales à ces victimes.

L'émergence auquel aspire le Cameroun ne s'aurait être effective si la crise de logement perdure, raison pour laquelle, favoriser le retour des investisseurs institutionnels et des multi nationales sur le marché du logement permettra la réalisation de certains projets de logements.

⁶¹ Extrait du Journal des débats du 15 avril 1832, in GUERRAND, R-H., *Les origines du logement social en France 1850 – 1914*, Paris, Editions de la Villette, 2010, p. 24.

⁶² Ces subventions incluent l'octroi de terrains, la mise à disposition des réserves foncières de l'État pour les populations, les financements apportés aux sociétés immobilières (SIC, CFC, MAETUR) et les investissements dans les grands programmes de logements.

Architecture organisationnelle de l'assemblée générale et structure actionnariale de l'entreprise publique au Cameroun

Organizational architecture of the general assembly and shareholder structure of the public company in Cameroon

NGASGA MENYOMO Laurentine

Doctorante en Droit Privé Fondamental et Droit des Affaires

Université de Yaoundé II-Soa.

Résumé : Au Cameroun, les entreprises publiques ont un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ces entreprises sont constituées sous la forme de société anonyme. Elles fonctionnent avec trois (03) organes sociaux. Il s'agit de l'assemblée générale, du conseil d'administration et de la direction générale. L'assemblée générale se positionne comme l'organe suprême légalement habilité à prendre les décisions en lieu et place des apporteurs des capitaux. Dans les entreprises privées, l'assemblée générale n'est exigée que dans les sociétés anonymes à actionnariat multiple. Le problème qui se pose pour les entreprises publiques est celui de l'ajustement de l'architecture organisationnelle de leur assemblée générale à leur structure actionnariale. Dans les entreprises publiques à actionnariat multiple, le rôle de l'assemblée générale doit être consolidé et les compétences des représentants des entités publiques renforcées. Dans ce type d'entreprise, l'assemblée générale réunit plusieurs actionnaires ou leurs représentants pour discuter et statuer en dernier ressort sur les décisions les plus importantes de l'entreprise. Par contre, pour ce qui est des entreprises publiques à actionnariat unique, l'assemblée générale peut être supprimée, car elle n'est pas un organe social essentiel.

Mots clés : Architecture organisationnelle, assemblée générale, structure actionnariale, entreprise publique.

Abstract: In Cameroon, public enterprises have a determining role in the implementation of public policies. These companies are constituted in the form of a limited company. They operate with three (03) social bodies. These are the general assembly, the board of directors and the general management. The general assembly positions itself as the supreme body legally empowered to make decisions in place of the capital providers. In private companies, a general assembly is only required in public limited companies with multiple shareholders. The problem that arises for public companies is that of adjusting the organizational architecture of their general assembly to their shareholder structure. In public companies with multiple shareholders, the role of the general assembly must be consolidated and the skills of representatives of public entities strengthened. In this type of company, the general assembly brings together several shareholders or their representatives to discuss and make the final decision on the most important decisions of the company. On the other hand, for public companies with single shareholders, the general assembly can be abolished, because it is not an essential social body.

Keywords: Organizational architecture, general assembly, shareholder structure, public company.

Introduction

L'un des moyens dont dispose l'Etat pour jouer ses différents rôles¹ est l'entreprise publique. A travers les entreprises publiques, l'Etat manifeste la volonté d'assurer la maîtrise son économie.² Ces entreprises assurent le pouvoir de l'Etat dans des secteurs considérés comme stratégiques à l'instar de l'énergie, l'agriculture, les biens et services de première nécessité, la finance, les transports et les télécommunications. L'intérêt général qui englobe les mobiles sociaux, économiques et culturels est l'objectif premier des entreprises publiques.

La notion d'entreprise publique met en évidence celles de profit et de publicisation. En effet, l'idée d'une volonté de l'Etat traduite par l'expression « publique » se combine avec celle du principe d'une autonomie de gestion traduit par le terme « entreprise ». C'est dans ce sens que François CHEVALIER définit l'entreprise publique comme une entreprise de production des biens et services en vue de leur vente à un prix qui doit couvrir approximativement leur prix de revient, mais qui est la propriété de l'Etat ou placée sous son contrôle. Luc BERNIER³ va dans le même sens en définissant l'entreprise publique comme une organisation hybride participant à la mise en œuvre des politiques et ayant une vocation commerciale. Les traits caractéristiques de l'entreprise publique reste ainsi sa personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, la dualité de ses rôles qui sont d'une part, le service public et d'autre part, la rentabilité financière et enfin un contrôle des organes étatiques.⁴ L'objectif de l'entreprise publique donc pas orienté uniquement vers la rentabilité économique. Cet objectif intègre également l'aspect social à travers la mise à disposition des populations des biens et services sociaux à des prix bas.

¹ Dans le cadre de son intervention dans l'économie, l'Etat exerce trois fonctions qui sont : l'allocation, la stabilisation et la redistribution. La fonction d'allocation consiste pour l'Etat à produire tous les biens que le secteur privé n'a pas intérêt à produire soit à cause des investissements excessifs et peu rentables qu'ils exigent. La fonction stabilisatrice quant à elle consiste pour l'Etat à réguler l'activité économique et à rétablir les grands équilibres macroéconomiques. La fonction de redistribution de l'Etat vise à restaurer l'équité sociale en à travers la fiscalité et les transferts.

² M. H. NDONG NTAH, *Systèmes d'évaluation de la Performance des entreprises du secteur public et parapublic : Essai d'adaptation au Cameroun*, Thèse, Université de Yaoundé 2, 1992, p. 6 et 7.

³ L. BERNIER., *La gouvernance des entreprises publiques, stratégie entrepreneuriale et développement économique*, *Le dictionnaire encyclopédique de l'administration*, Paris, 2012, p.2.

⁴ N. VEZINAT, « L'entreprise publique : un statut fragilisé ou protecteur ? Missions de service public et rapport à l'état de l'entreprise La Poste », *Droit et société*, n° 103, 2019, p.671

Au Cameroun, les entreprises publiques ont un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques publiques visant le développement social et la dynamique économique.⁵ Elles contribuent de manière significative à la croissance économique du pays.⁶ Elles font partie des instruments d'affirmation de la souveraineté nationale et d'indépendance économique. La loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques définit ainsi l'entreprise publique comme une « *unité dotée d'une autonomie juridique et financière, exerçant une activité industrielle ou commerciale et dont le capital social est détenu entièrement ou majoritairement par une personne de droit public* ». ⁷ Le statut des entreprises publiques camerounaises est ainsi déterminé par l'autonomie de l'entité, la nature industrielle ou commerciale de son activité et surtout la propriété totale ou majoritaire publique de ses capitaux.

Les entreprises publiques camerounaises sont constituées sous la forme de société anonyme.⁸ La société anonyme est perçue comme une démocratie où le pouvoir suprême appartient aux détenteurs des droits de propriété réunis en assemblée générale souveraine.⁹ Le fonctionnement de la communauté hiérarchisée¹⁰ qu'est la société anonyme fait de l'assemblée générale un organe suprême légalement habilité à prendre les décisions qui ne peuvent pas être prise par les autres organes de la société.¹¹ L'assemblée générale est ainsi considérée comme

⁵ Le document de Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 (SND30) précise ainsi en page 74 que pour l'émergence du Cameroun, il est nécessaire de « *faire des entreprises publiques des instruments d'accélération de l'industrialisation par leurs performances économiques et financières* ».

⁶Au 31 décembre 2021, le périmètre des participations détenues directement par l'Etat et valorisées dans ses comptes, est composé de 48 entités dont 36 sont contrôlées et 12 non contrôlées. A cette date, les prises de participations nettes dans les 36 entités contrôlées sont évaluées à 909, 19 milliards de FCFA. Au 31 décembre 2022, le périmètre des participations détenues directement par l'Etat et valorisées dans ses comptes, est composé de 50 entités dont 38 sont contrôlées et 12 non contrôlées. Les prises de participations nettes dans les entités contrôlées sont évaluées à F CFA 1 331 14, 41 milliards (Annexes au Projet de Loi de Règlement sur les participations des exercices 2021 et 2022).

⁷ Article 3

⁸ Selon l'article 10 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques, « *Les entreprises publiques sont constituées sous la forme de Société Anonyme et fonctionnent conformément aux dispositions de l'Acte Uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique...* »

⁹ R. SANGUE FOTSO, *L'efficacité de la structure de contrôle des entreprises Camerounaises*, Thèse, Université de Franche-Comté, 2011. p.55 et 56.

¹⁰ N. ABDELMOUMEN, *Hiérarchie et séparation des pouvoirs dans les sociétés anonymes de type classique*, Thèse, Université Pantheon- Sorbonne Paris I, 2013, p.12 à 15.

¹¹ Pour le cas des entreprises publiques camerounaises, les autres organes sociaux de la société anonyme sont le conseil d'administration et la direction générale.

l'âme¹² de la société anonyme en ce sens qu'elle est l'instance qui réunit ses propriétaires pour la prise des décisions les plus importantes de la société.¹³

Dans les entreprises privées, l'assemblée générale des actionnaires est l'instance qui regroupe les actionnaires de la société afin qu'ils délibèrent en dernier ressort sur les sujets liés à la vie de la société. En investissant dans l'entreprise, l'actionnaire est en effet la maximisation de sa richesse. Cet objectif est le principal élément qui motive les actionnaires rassemblés dans le cadre de l'assemblée générale à s'intéresser aux activités de l'entreprise. L'entreprise publique présente cependant la particularité que les membres de l'assemblée générale ne sont pas toujours les apporteurs de ressources. De même, ils ne sont pas toujours les bénéficiaires directs des richesses créées par l'entreprise publique. L'architecture organisationnelle des assemblées générales des entreprises publiques intègre ainsi des acteurs qui ont des statuts divergents de ceux des entreprises privées.

Selon le dictionnaire LAROUSSE¹⁴, le terme « architecture » renvoie à l'art de construire les édifices. L'expression « architecture » renvoie également à l'ossature, aux éléments essentiels d'une œuvre. Dans le domaine de l'informatique, le mot « architecture » désigne l'organisation des divers éléments constitutifs d'un système informatique, en vue d'optimiser la conception de l'ensemble pour un usage déterminé. L'architecture organisationnelle de l'assemblée générale peut ainsi s'appréhender comme son organisation globale. Cette organisation intègre notamment le positionnement et les processus opérationnels de l'assemblée générale. L'architecture organisationnelle de l'assemblée générale des sociétés anonymes dépend en principe de leur structure actionnariale. La structure actionnariale d'une société désigne ainsi la manière dont l'actionnariat de cette société est constitué.¹⁵ Dans les entreprises publiques camerounaises, la structure actionnariale est tantôt multiple, tantôt unique.

La structure actionnariale multiple renvoie à un actionnariat constitué de plusieurs entités. C'est le cas des sociétés d'économie mixte et de certaines sociétés à capitaux publics constituées

¹² E. E. THALLER, *Traité élémentaire de droit commercial à l'exception du droit commercial*, Paris, 1904, 3^{ème} éd. Rousseau n° 295, p. 363. THALLER est celui qui a importé la théorie des droits de l'actionnaire de l'Allemagne en France au XIX siècle

¹³ P. LE CANNU et B. DONDERO, *Droit des sociétés*, 4e éd., Montchrestien 2012, p. 281, n°452.

¹⁴ Le Grand Larousse illustré - Édition Prestige 2023

¹⁵ G. CHARREAUX, « Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises », *Revue Française de Gestion*, 111, 1996, p. 50-64.

de plusieurs entités publiques. La structure actionnariale unique désigne la situation d'une société anonyme unipersonnelle. Une entreprise publique à actionnariat unique est alors celle dans laquelle une seule entité publique est propriétaire de l'ensemble des capitaux. En droit camerounais, l'actionnaire unique de l'entreprise publique est soit l'Etat,¹⁶ soit une entreprise publique, soit une collectivité territoriale décentralisée.¹⁷

Toutes les entreprises publiques sont soumises au droit OHADA.¹⁸ Ainsi, pour les entreprises publiques à actionnariat multiple, l'assemblée générale est composée des représentants des actionnaires.¹⁹ Cependant, contrairement à l'Acte Uniforme OHADA sur le Droit des Sociétés Commerciales et du Groupement d'intérêts Economiques (AUDSCGIE) qui n'exige pas d'assemblée générale dans les sociétés anonymes unipersonnelles,²⁰ en contexte camerounais, il est prévu des assemblées générale pour toutes les entreprises publiques à actionnariat unique. Cette assemblée générale est composée de 05 membres²¹ pour toutes les entreprises dans lesquelles l'Etat, une collectivité territoriale décentralisée ou une entreprise publique des uniques propriétaires.

La structure de l'actionnariat d'une entreprise est susceptible d'influencer la mise en œuvre de mécanismes de gouvernance en son sein.²² Le problème juridique qui se pose est donc celui de l'adaptation de l'architecture organisationnelle de l'assemblée générale dans les entreprises publiques à la structure unique ou multiple de leur actionnariat, d'où la question : *Comment adapter l'architecture organisationnelle de l'assemblée générale de l'entreprise publique à sa structure actionnariale ?*

¹⁶ Selon l'article 28(1) de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut des entreprises publiques, « Les Sociétés à Capital Public ayant l'Etat comme unique actionnaire sont créées par décret du Président de la République ».

¹⁷ L'article 29 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut des entreprises publiques dispose : « La Société à Capital Public peut être créée par d'autres entreprises publiques ou des Collectivités Territoriales Décentralisées, suivant les règles de droit commun.

¹⁸ L'article 10 du statut des entreprises publiques qui précise : « Les entreprises publiques sont constituées sous la forme de Société Anonyme et fonctionnent conformément aux dispositions de l'Acte Uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique et aux disposition de la présente loi ».

¹⁹ Article 35 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques

²⁰ Selon 558 de l'AUDCGIE, lorsque la société ne comprend qu'un seul actionnaire, les décisions qui doivent être prises en assemblée, qu'il s'agisse des décisions relevant de la compétence de l'assemblée générale extraordinaire ou de celles relevant de l'assemblée générale ordinaire, sont prises par l'actionnaire unique.

²¹ Article 33 et 34 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques.

²² Y.MARD, S. MARSAT et Y. F. ROUX, « Structure de l'actionnariat et performance financière de l'entreprise : le cas français », *Finance contrôle stratégie*, 17-4, 2014, p. 17.

La réponse à cette question est d'un intérêt aussi bien théorique, que pratique. Au plan théorique, il s'agit de contribuer à l'enrichissement de la littérature juridique existante sur la gouvernance des entreprises publiques en y intégrant les spécificités camerounaises. Au plan pratique, les résultats de nos travaux mettent à la disposition des pouvoirs publics les éléments leur permettant d'entreprendre les réformes dans le sens d'améliorer le système de gouvernance des entreprises publiques pour des meilleures performances.

L'adaptation de l'architecture organisationnelle de l'assemblée générale de l'entreprise publique à sa structure actionnariale, il faut donner à ses membres des moyens juridiques leur permettant de consolider la place de l'assemblée générale dans les entreprises publiques à actionnariat multiple (I). Par ailleurs, considérant le fait qu'on peut s'en passer de l'assemblée générale dans les sociétés anonymes conformément à l'AUDSCGIE, il convient de supprimer cette instance comme organe social suprême dans l'entreprise publique à actionnariat unique (II).

I- La consolidation de l'assemblée générale dans les entreprises publiques à actionnariat multiple

La forme anonyme de la société est en principe réservée aux entreprises de grande envergure rassemblant une grande quantité de capitaux. La mobilisation d'un volume important de capitaux nécessite l'intervention de plusieurs personnes. Pour le cas particulier des entreprises publiques, les sociétés anonymes à actionnariat multiple peuvent être des sociétés à capitaux publics ou des sociétés d'économies mixtes.

La loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques définit la société à capital public comme étant une personne morale de droit privé, dotée de l'autonomie financière et d'un capital-actions intégralement détenu par l'Etat, une ou plusieurs entreprises publiques, une ou plusieurs Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), créée en vue de l'exécution, dans l'intérêt général, des activités présentant un caractère industriel, commercial et financier. Cette loi définit en même temps la société d'économie mixte comme étant une personne morale de droit privé, dotée de l'autonomie financière et d'un capital-actions détenu majoritairement par l'Etat, une ou plusieurs entreprises publiques, ou une ou plusieurs CTD.²³ La société anonyme à actionnariat multiple fait ainsi intervenir plusieurs actionnaires qui ont besoin

²³ Article 3 de loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques

de se réunir de manière régulière pour prendre les décisions sur la vie de l'entreprise. L'assemblée générale est ainsi l'instance instituée par la loi comme principal cadre d'expression des actionnaires.

Pour le cas particulier du Cameroun, il a souvent été reproché aux assemblées générales d'être des chambres d'enregistrement à l'instar des conseils d'administration à la solde des directeurs généraux.²⁴ Au regard de l'importance des pouvoirs attribués aux assemblées générales et surtout au rôle que les représentants des entités publiques, actionnaires dominants ont à jouer dans les entreprises publiques à actionnariat multiple, il est nécessaire notamment d'améliorer les conditions d'accès, de révocation et de remplacement de ces représentants (A), en même temps que leurs conditions d'exercice (B).

A- L'amélioration des conditions d'accès, de révocation et remplacement des représentants des entités publiques aux assemblées générales à actionnariat multiple

Le débat portant sur la relation entre la structure actionnariale et la performance de l'entreprise s'est accentué depuis que les programmes de privatisation ont pris l'ampleur dans les agendas politiques des gouvernements. Dans ce débat, les entreprises publiques sont perçues comme étant mal gérées et inefficaces. Le malaise des entreprises publiques africaines, se situe en effet au niveau de la conduite de l'espace discrétionnaire de ses dirigeants.²⁵ Au Cameroun, les entreprises publiques sont confrontées à de sérieuses difficultés structurelles.²⁶ Leur rentabilité reste globalement faible. Pour contribuer à l'amélioration durable de la performance de ces entreprises, il est nécessaire d'améliorer le processus de sélection des représentants des entités publiques aux assemblées générales (1) ainsi que celui de leur révocation et leur remplacement (2).

²⁴ R. SANGUE FOTSO *L'efficacité de la structure de contrôle des entreprises Camerounaises*, Thèse, Université de Franche-Comté, 2011, p.8

²⁵ M. E. B. WADE, *Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques Africaines*, 2ème Conférence Panafricaine des Présidents des Cours des Comptes, Tanger, 2009, 14-16 décembre, p.3

²⁶ FMI, Rapport technique 2021, Renforcer la surveillance, la gouvernance et la maîtrise des risques budgétaires dans la gestion des entreprises publiques, p7.

1- L'amélioration du processus de sélection des représentants des entités publiques aux assemblées générales

La loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques prévoit que la constitution, l'administration, la gestion, le contrôle, la dissolution et la liquidation de la Société d'Economie Mixte (SEM), s'opèrent conformément aux dispositions prévues par l'Acte uniforme OHADA relatif au droit des Sociétés commerciales et du Groupement d'intérêt économique.²⁷ Pour les sociétés à capital public, cette loi prévoit l'assemblée générale soit composée des représentants des actionnaires.²⁸ Le droit OHADA n'encadre pas le processus de désignation des membres de l'assemblée générale dans la mesure où il est considéré que ces derniers sont les propriétaires des capitaux investis dans l'entreprise. Cette justification est admise pour les membres de statut privé qui peuvent être eux-mêmes des actionnaires ou représenter des personnes morales de droit privé. Les membres de l'assemblée générale reçoivent un mandat de la personne morale publique pour la représenter au sein de l'assemblée générale. N'étant bénéficiaires directs de la richesse créée par l'activité de l'entreprise, les représentants des entités publiques à l'assemblée générale n'ont pas les mêmes intérêts et les mêmes motivations que les actionnaires privées qui siègent à l'assemblée générale.

Pour l'intégrité de l'administration publique, l'OCDE recommande de promouvoir un secteur public professionnel et fondé sur le mérite. Il est question d'agir pour garantir les valeurs du service public et la bonne gouvernance, notamment à travers l'application des principes fondamentaux de mérite et de transparence dans les procédures de sélection. L'enjeu consiste à soutenir le professionnalisme du service public en limitant le favoritisme et le népotisme d'une part et les ingérences politiques indues ainsi que les risques d'abus de pouvoir d'autre part.

Le principe de libre accès au processus de recrutement et d'égalité de traitement garantit le recrutement des meilleures compétences pour des postes requis. Un processus de recrutement ouvert qui prône le mérite garantit l'égalité de traitement des candidats. Il garantit en effet un système équitable et transparent de sélection et de promotion. Un tel processus repose sur les critères objectifs et sur une procédure formalisée de nature à assurer une éthique du service public.

²⁷ Article 76 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques

²⁸ Article 35 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques

L'emploi public fondé sur le mérite constitue une ligne de défense contre le népotisme et le favoritisme. Il a également été démontré que la méritocratie réduisait la corruption.²⁹ Le devoir qui s'impose à chaque agent public de faire passer l'intérêt général de la société avant son intérêt personnel est l'une des pierres angulaires d'un service public exempt de corruption, efficace et performant. Lorsqu'un programme de sélection est efficace, il attire un plus grand nombre de candidats.³⁰ En outre, le nombre de candidatures disponibles laisse plus de choix au recruteur. Les systèmes fondés sur le mérite s'efforcent généralement d'établir des critères spécifiques, objectifs et mesurables.

Considérant le fait que l'assemblée générale est le lieu d'entérinement des décisions les plus importantes des sociétés, les représentants des entités publiques dans cette instance doivent disposer des compétences nécessaires leur permettant de défendre valablement les intérêts de l'Etat ou de la personne morale publique qu'ils représentent au sein de l'assemblée générale. L'accent doit ainsi être mis sur les modes de sélection de ces personnalités au regard de l'importance de la responsabilité d'agir au nom de la personne morale publique qui est attribuée.

En l'état actuel du droit camerounais, aucune condition de fond, ni de forme n'est posée pour la désignation des représentants de l'Etat et des autres entités publiques à l'assemblée générale de l'entreprise publique. Dès lors, on comprend que dans les entreprises publiques, la nomination des représentants de l'Etat et des autres entités publiques aux assemblées générales reste un acte essentiellement discrétionnaire. La politique discrétionnaire des nominations des représentants des entités publiques touche à l'opportunité du moment de la nomination, de la durée des missions, du choix de l'individu désigné.³¹

L'absence de définition d'un régime juridique propre à l'accès aux fonctions de représentants de l'Etat et des autres entités publiques dans les assemblées générales des entreprises

²⁹C. DAHLSTRÖM, V. LAPUENTE AND J. TEORELL, "Dimensions of bureaucracy II: A cross-national dataset on the structure and behaviour of public administration", *QoG working paper series*, 6, 2011, p. 6 et 7

³⁰ A. L. GARCÍA-IZQUIERDOA, E. DEROUSB and R. SEARLEC, "Recruitment and Selection in Europe: One step beyond", *Journal of Work and Organizational Psychology*, 29, 1-2, 2013, p.1.

³¹ Il s'agit d'une défaillance observée pour la sélection de tous les membres des organes sociaux des entreprises publiques. Le FMI fait observer pour le cas des entreprises publiques et des établissements publics que « *L'exposition aux risques de corruption est exacerbée par l'absence de critères et les irrégularités de procédure dans la sélection des cadres et des représentants de l'Etat au sein des conseils d'administration, ainsi que par leur maintien en poste après l'expiration de leur mandat officiel* », Rapport technique – Cameroun, Diagnostic de la Gouvernance et de la Corruption, 2023, p.14.

publiques n'est pas de nature à assurer une meilleure représentativité et une défense efficace des intérêts publics dans les assemblées générales. Le vide juridique observé quant à la procédure et aux critères de sélection des membres représentant les entités publiques dans les assemblées générales des entreprises publiques est préjudiciable à l'intérêt public.

Pour mobiliser les compétences appropriées, les recrutements doivent se faire dans le respect des principes de publicité, de transparence et d'impartialité. Ces principes se matérialisent par l'obligation de rendre publique l'intention de recruter, en établissant au préalable les critères qui seront utilisés pour la sélection, et par l'obligation de publier la liste des candidats retenus en motivant les exclusions. Il faut au préalable profiler les postes de représentants à l'assemblée générale.

Le profilage de poste est un moyen de combiner l'énoncé de ce qu'on attend d'un poste avec une idée de ce que le titulaire du poste doit apporter en termes de compétences, d'expérience, de comportements et autres attributs nécessaires pour combler ces attentes. Il s'agit d'une approche qui permet aux organisations de réfléchir aux réalisations et résultats attendus des postes ainsi qu'à ce qu'elles recherchent en termes de personne pour exercer les fonctions correspondantes. Le profilage du poste permet une bonne planification des besoins. En l'absence de planification, les recrutements se font de manière non maîtrisée. Raphaël NKAKLEU souligne à cet effet que les pratiques de gestion informelle et arbitraire se caractérisent notamment par l'absence de planification des besoins dans le cadre du recrutement qui se fait sur la base des critères subjectifs et le plus souvent au sein du réseau familial ou relationnel des dirigeants³²

Le processus de sélection des membres de l'assemblée générale représentant les entités publiques doit être encadré dans la mesure où ils reçoivent un mandat de la personne morale de statut public actionnaire pour défendre ses intérêts au sein de l'assemblée générale. Le défi est celui de la définition des conditions d'accès aux fonctions de représentativité actionnariale publique aux assemblées générales. Le principe de compétence doit ainsi guider le processus de sélection les membres de l'assemblées générales. Les fonctions de représentants des entités publiques aux assemblées générale doivent au préalable être profilées. Ce profilage doit consister à préciser

³² R. NKAKLEU, Les pratiques de GRH des PME africaines sont-elles toujours informelles ? Une analyse contextualiste, *Question(s) de management* 2016/1 (n° 12), pages 83 à 104, p.85.

notamment les finalités du poste qui doivent être orientées vers les objectifs et les buts de l'entreprise publique considérée ainsi que l'étendue des responsabilités des représentants, les aptitudes et les connaissances requises.

La détermination d'un processus performant pour la sélection des représentants publics aux assemblées générales doit s'accompagner la détermination de leurs conditions de révocations et de remplacement.

2- L'amélioration des conditions de révocation et de remplacement des représentants des entités publiques aux assemblées générales

La règle qui gouverne les révocations dans les sociétés démocratiques est la suivante : « *Tu es notre représentant, mais si ta stratégie et tes idéaux ne convergent plus avec nos intérêts, nous sommes prêts à te congédier* ». Du latin « *revocare* », le verbe « *révoquer* » signifie destituer un fonctionnaire, le relever de ses fonctions. Révoquer signifie également mettre fin aux pouvoirs confiés au dirigeant d'une société.³³ Dans la fonction publique la révocation est la sanction disciplinaire qui intervient en cas de faute plus grave. La révocation d'un représentant de l'entité publique à l'assemblée générale consiste ainsi à lui retirer cette fonction du fait d'une faute supposée grave. Une fois révoquée, le responsable considéré doit être remplacé. Le remplacement intervient de manière générale en cas de cessation d'activité du teneur du poste considéré.

Dans les entreprises publiques, la cessation de fonction des membres de la direction générale et du conseil d'administration intervient au terme de la durée du mandat, la révocation, le décès, la démission, la constatation d'une incapacité permanente, la perte de la qualité ayant motivé la nomination et la dissolution ou la transformation de la société. L'une de ces situations entraîne automatiquement la vacance du poste. Le remplacement du dirigeant concerné doit ainsi être opéré. Pour les membres des assemblées générales représentants les entités publiques dans les SEM et des SCP à actionnariat multiple, ni la durée, ni les conditions de fin de mandats et de remplacement ne sont précisées.

En effet, il n'est pas bon que les représentants sociaux soient inamovibles. Leur engagement ne saurait être perpétuel. Dans les entreprises privées, les membres de l'assemblée générale sont

³³ Dictionnaire Le Grand Larousse illustré - Édition Prestige 2023

souverains et non remplaçables. Ils acquièrent leur statut et leur pouvoir suprême du fait qu'ils sont des propriétaires de capitaux investis. Le contexte étant différent en ce qui concerne les entreprises publiques. Les membres de l'assemblée générale, les membres du conseil d'administration et les membres de la direction générale de l'entreprise publique sont tous des mandataires des entités publiques actionnaires. A ce titre, ils peuvent tous être révoqués dans les mêmes formes que celles qui ont prévalu leur nomination.

Dans l'optique disciplinaire, la révocation et le remplacement des représentants sociaux en sous performance constitue une solution idoine pour inciter ces derniers à poursuivre l'objectif de maximisation du profit de l'entreprise. Au Cameroun, la révocation et le remplacement des représentants des entités publiques à l'assemblée générale restent non encadrés par la réglementation. Pour les membres du conseil d'administration, ces derniers peuvent être révoqués à la suite d'une faute grave ou des agissements incompatibles avec la fonction d'administrateur. En ce qui concerne les membres de la direction générale, ils peuvent aussi être révoqués, à la suite d'une faute grave ou des agissements incompatibles avec leurs fonctions.³⁴

Pour contribuer à l'amélioration durable de la performance des entreprises publiques, il est nécessaire de maîtriser le processus de révocation et de remplacement de tous les représentants sociaux notamment les membres des assemblées générales. Le régime juridique de la révocation et du remplacement des représentants des entités publiques à l'assemblée générale doit être déterminé. Ce régime juridique doit se fonder sur les principes de compétence et de performance. Ainsi la durée des mandats sociaux des représentants des entités publiques à l'assemblée générale doit être précisée. La performance doit être intégrée parmi les causes de remplacement ou de maintien des représentants sociaux des entités publiques à l'assemblée générale. L'amélioration des conditions d'accès, de révocation et de remplacement des membres des assemblées générales permettent de recourir aux compétences les plus aptes à défendre les intérêts des entités publiques dans les assemblées générales, l'amélioration de leurs conditions d'exercice permet de stimuler leur participation et leur intérêt pour la performance de l'entreprise.

³⁴ Article 73 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques

B- L'amélioration des conditions d'exercice des représentants des entités publiques aux assemblées générales

Encore appelées conditions de travail, les conditions d'exercice correspondent à tous les éléments qui permettent aux individus d'exercer leur activité professionnelle. Les conditions de travail peuvent alors être aussi bien matérielles qu'humaines. Dans les entreprises publiques, les représentants des entités publiques aux organes sociaux sont des mandataires. Ce statut leur donne des droits et des obligations liées à la fonction qu'ils exercent. Ainsi, les représentants des entités publiques dans les assemblées générales doivent agir avec prudence et diligence. Ils doivent également agir avec honnêteté et loyauté dans le meilleur intérêt de l'entité qu'ils représentent et éviter de se placer dans une situation de conflit entre leur intérêt personnel et celui l'entité qui les a mandatés. Ainsi l'amélioration des conditions d'exercice des représentants des entités publiques dans les assemblées générales passe par la définition de leur régime d'intéressement (1) et le renforcement de leur régime de responsabilité (2).

1- La définition du régime d'intéressement des représentants des entités publiques aux assemblées générales

L'intéressement est défini par le vocabulaire juridique de Gérard CORNU³⁵ comme l'ensemble de méthodes permettant aux salariés de participer aux résultats financiers de l'entreprise. Il s'agit par exemple de l'attribution d'actions aux salariés, au titre de leur participation aux fruits de l'expansion. La clause d'intéressement est la stipulation souvent utilisée dans les cessions de titres sociaux qui fait varier une partie de leur prix en fonction des performances à venir de la société. Noélie DELAHAIE et Richard DUHAUTOIS définissent l'intéressement comme un dispositif conçu pour contribuer à l'amélioration de la productivité du travail tout en assurant aux employeurs une flexibilité accrue des rémunérations.³⁶ L'intéressement consiste ainsi à verser aux employés une prime liée à l'atteinte d'objectifs de résultat ou de performance notamment liée à la productivité ou la baisse de l'absentéisme. Aucun régime d'intéressement n'est défini à l'intention des représentants des entités publiques aux assemblées générales pour leur participation aux performances de l'entreprise. Or, comme évoqué par la une

³⁵ G. CORNU, *Vocabulaire juridique : association Henri Capitant*, Puf, Quadrige, 12^e édition mise à jour. p.1210

³⁶ N. DELAHAIE et R.DUHAUTOIS, « L'effet de l'intéressement sur l'évolution des salaires », publié en 2013, consulté le 25 novembre 2023, p.4, disponible sur : <halshs-00979657>

maxime populaire « *Tout travail mérite salaire* », toute participation à une activité génératrice de revenus doit être rémunérée.

La rémunération occupe une place importante dans la motivation et de la satisfaction au travail. La motivation est une force psychique qui stimule les individus et les amène à agir pour atteindre un résultat donné.³⁷ La question de la motivation au travail est liée à celle du sens du travail et son intérêt pour le travailleur.³⁸ Les responsables des organisations doivent veiller à ce que chaque collaboration soit motivée. Un bon système de rémunération est un système équitable permettant à chacun d'être rétribué à la proportion de son apport dans l'entreprise. Il doit également être compétitif de manière à soutenir une comparaison avantageuse avec les pratiques du marché et les résultats attendus pour l'entreprise et permettre une maîtrise de la masse salariale, en accord avec les moyens de l'entreprise. Les rémunérations sont ainsi un outil de gouvernance, une « incitation » à adopter des comportements vertueux en vue d'augmenter la valeur de l'entreprise.

MASLOW définit la motivation comme un processus de satisfaction des besoins.³⁹ Pour le taylorisme, l'élément le plus motivant est l'argent et dont la rémunération.⁴⁰ Selon Jean-Marie PERETTI et Jean-Pierre MAGOT la rémunération est l'ensemble des rétributions acquises par un individu en contrepartie du travail effectué pour l'organisation qui l'emploi.⁴¹ Les éléments d'une rémunération doivent s'apprécier en considération de l'ensemble des circonstances relatives à la politique de rémunération notamment, la situation financière de l'entreprise les rémunérations versées aux salariés de rang équivalent.

La politique de rémunération désigne la planification de l'octroi des différents éléments fixes et variables de la rémunération, en vue de répondre aux divers objectifs sociaux de l'entreprise. La rémunération doit ainsi avoir un caractère incitatif qui vise d'une part à aligner les

³⁷ H. M. DE BIOSLANDELLE, *Dictionnaire de gestion*, éd ECONOMICA, Paris, 1998, p. 281.

³⁸ HONGXIA PENG, « L'espace numérique professionnel et l'évolution de la fonction RH : observation de deux cas différents », @GRH. Association de Gestion des Ressources Humaines, 3, n° 24, 2017, p. 88.

³⁹ A. H. MASLOW, *motivation and personality*, 2^{ème} édition, 1970, p.53. Pour MASLOW, l'être humain connaît cinq (05) grands types de besoins. Il s'agit des besoins physiologiques (relatifs à la survie), des besoins de sécurité (il s'agit du désir d'être protégé), les besoins sociaux (il s'agit du désir d'appartenir à un groupe, avoir des amis), les besoins d'estime (c'est le besoin d'être apprécié et respecté par les autres) et les besoins de réalisation personnelle (devenir de plus en plus ce qu'on est, de devenir tout ce qu'on est capable d'être).

⁴⁰ Le Taylorisme est une théorie élaborée par Frédéric Taylor selon laquelle la motivation première du salarié est la rémunération. Il suffit donc d'augmenter la rémunération du salarié pour augmenter sa productivité.

⁴¹ J.M.PERETTI et J.P.MAGOT, *Rémunérations*, 8^{ème} édition VUIBERT, 2003, p.30.

intérêts des actionnaires à ceux des dirigeants et d'autre part à encourager les dirigeants à accroître la valeur de l'entreprise.⁴² Il s'agit d'intégrer en effet le principe du « *Pay for Performance* » ou principe de « *rémunération à la performance* »⁴³ dans la politique de rémunération. Selon ce principe, la rémunération doit être en rapport évident avec le succès de l'entreprise sur la durée et la contribution personnelle. Le système de rémunération des dans les entreprises doit ainsi être aménagé de manière à ce que la part variable dépende, dans une mesure adéquate, d'une part, de la performance individuelle et d'autre part, du succès durable de l'entreprise.

Au Cameroun, les bases juridiques des rémunérations des membres de la direction générale et ceux du conseil d'administration des entreprises publiques sont posées par le décret n° 2019/321 du 19 juin 2019 fixant les catégories d'entreprises publiques, la rémunération, les indemnités et les avantages de leurs dirigeants. Ce texte attribue les rémunérations mensuelles aux présidents des conseils d'administration, aux directeurs généraux et aux directeurs généraux adjoints. Des indemnités sont également attribuées aux administrateurs à l'occasion des sessions du conseil d'administration. Par ailleurs, le conseil d'administration peut allouer à ses membres, des rémunérations exceptionnelles ou primes spéciales pour les missions et mandats qui leurs sont confiés. Il peut en outre, autoriser le remboursement des frais de voyage, de déplacement et des dépenses engagées dans l'intérêt de l'entreprise publique.

Les représentants des entités publiques aux assemblées générales des entreprises publiques n'ont pas droit aux indemnités de fonctions.⁴⁴ Cependant, il leur est alloué une indemnité de session équivalente à celle servie aux membres du conseil d'administration.⁴⁵ Ils ont également droit au remboursement des dépenses occasionnées par les réunions de l'assemblée générale et aux

⁴² D. ISAKOV AND S. PARIETTI, « Analyse des rémunérations des dirigeants de sociétés suisses cotées en bourse entre 2007 et 2012 », *FSES Working Paper*, 449, 2014, p.5

⁴³ On parle d'une rémunération appliquée à la performance quand elle récompense les travailleurs en fonction de leurs réalisations et succès, ou encore après avoir atteint leurs objectifs. Dans le cadre des sociétés, le principe de la rémunération à la performance se traduit à travers les mécanismes motivants la performance à court terme tels que la participation aux bénéfices, le partage des gains de productivité, et les mécanismes motivant la performance à long terme à l'instar de l'achat d'actions, de l'octroi d'actions et des options d'achat d'actions.

⁴⁴ ARTICLE 29 du décret n° 2019/320 du 19 juin 2019 précisant les modalités d'application de certaines dispositions des lois n°s 2017/010 et 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics et des entreprises publiques.

⁴⁵ Selon l'article 38 du décret n° 2019/321 du 19 juin 2019 fixant les catégories d'entreprises publiques, la rémunération et les avantages de leurs dirigeants, les représentants des actionnaires à l'assemblée générale perçoivent une indemnité de session équivalente à celle servie aux membres du conseil d'administration. Ils ont également droit au remboursement des dépenses occasionnées par les réunions de l'assemblée générale.

facilités de travail dont les modalités sont fixées par des textes particuliers.⁴⁶ L'absence d'un système de rémunération clair fondé sur les mécanismes d'intéressement pour des représentants des entités publiques dans les assemblées générale n'est pas de nature à stimuler leur participation et leur engagement pour les affaires de l'entreprise. Cette situation peut également favoriser l'émergence des conflits d'intérêt susceptibles d'amener chacun des membres de l'assemblée générale à privilégier son intérêt personnel au détriment de celui de l'entité publique qu'il représente. Le membre de l'assemblée générale non rémunéré ou non intéressé peut également négliger les intérêts de l'entité publique qu'il représente et favoriser la spoliation desdits par d'autres actionnaires.

Pour répondre à l'exigence du « *Pay for performance* », les indicateurs de performance doivent être fixés dans le cadre du dispositif d'intéressement des représentants des entités publiques aux assemblées générales des entreprises publiques. En définissant un tel système d'intéressement, l'attribution d'un montant plus ou moins élevé aux concernés dépendra de l'évolution des indicateurs de performance et partant, concordera avec l'accroissement de valeur de la société. La définition des mécanismes d'intéressement des représentants des entités publiques dans les assemblées générales des entreprises publiques doit s'accompagner d'un renforcement du régime de responsabilité desdits représentants.

2- Le renforcement du régime de responsabilité des représentants des entités publiques aux assemblées générales

Le principe de responsabilité des agents publics est posé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 en son article 15 en ces termes « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». La reddition des comptes est l'obligation de ceux qui exercent les fonctions publiques d'assumer la responsabilité légale, administrative ou morale de leurs décisions et de leurs actions envers la structure dont il relève et les autres structures. La responsabilité de l'agent publique implique de ce fait sa redevabilité. Les représentants des entités publiques doivent ainsi être responsables des impacts ou des effets enregistrés dans l'exercice de leurs fonctions ou pendant la prise des décisions y afférentes.

⁴⁶ Le texte particulier précisant les modalités des facilités de travail des membres de l'assemblée générale reste attendu.

Le droit OHADA accorde une priorité à la protection des actionnaires. Cette protection accrue des actionnaires est en conformité avec l'approche juridico financière dominante de la «*corporate governance*».⁴⁷ Cette approche considère que les dirigeants sociaux sont au service des actionnaires et que la gouvernance d'entreprise a pour rôle de définir les règles du jeu organisationnel visant à restreindre le pouvoir discrétionnaire des dirigeants pour les amener à agir pour l'intérêt privilégié des actionnaires.⁴⁸ C'est dans ce sens que l'acte uniforme OHADA sur le Droit des Société Commerciale et du Groupement d'Intérêt Commun traite des cas dans lesquels la responsabilité pénale et subsidiairement civile des membres des directions générales et des conseils d'administration des sociétés anonymes peut être engagée. Les administrateurs et les membres des directions générales peuvent voir leurs responsabilités engagées lorsqu'ils ne publient pas régulièrement les états financiers ou communiquent de fausses informations sur la situation financière de l'entreprise⁴⁹ et lorsqu'ils distribuent des dividendes fictifs aux actionnaires.⁵⁰ Ils peuvent également être sanctionnés lorsqu'ils font obstruction à la participation d'un actionnaire à l'assemblée générale⁵¹ de même que lorsque l'égalité des actionnaires est abusé.⁵² Les administrateurs et les managers des sociétés anonymes sont aussi susceptibles d'engager leurs responsabilités lorsqu'ils procèdent de façon irrégulière à la modification du capital⁵³ ou encore lorsqu'ils privent les actionnaires de leurs droits suite à la modification du capital.⁵⁴ Les obstructions visant à priver les actionnaires d'une bonne surveillance de leur richesse sont également sanctionnées. C'est le cas notamment lorsque les commissaires aux comptes ne sont pas désignés ou convoqués aux assemblées générales.⁵⁵ Les difficultés financières de nature à

⁴⁷ Le concept d'origine anglaise « *corporate governance* » a été mise en mode dès la fin des années 1930. Son introduction en France s'est faite sous le vocable de « *gouvernement d'entreprise* » par plusieurs auteurs notamment Gérard CHARREAUX vers la fin du XIX^e siècle. Il s'appréhende comme étant s'appréhende comme la manière dont le pouvoir est configurée, géré et contrôlé au sein d'une entreprise.

⁴⁸ G. CHARREAUX, « Variation sur le thème : À la recherche de nouvelles fondations pour la finance et la gouvernance et la gouvernance d'entreprise », *Finance Contrôle Stratégie*, 5, 3, 2002a, p.11

⁴⁹ Article 890 de l'AUSCGIE

⁵⁰ Article 889 de l'AUSCGIE

⁵¹ Article 891-3 de l'AUSCGIE

⁵² Article 896 de l'AUSCGIE

⁵³ Article 893 de l'AUSCGIE

⁵⁴ Article 895 de l'AUSCGIE

⁵⁵ Article 897 de l'AUSCGIE

compromettre la continuité de l'exploitation qui ne sont pas portées à l'attention des actionnaires font également courir des sanctions pénales et civiles aux dirigeants sociaux.⁵⁶

Pour le cas du Cameroun, les peines relatives aux infractions commises par les dirigeants sociaux des entreprises dans le cadre de leur fonction sont fixées par la loi n° 2003/008 du 10 juillet 2003 portant répression des infractions contenues dans certains actes uniformes OHADA. Seulement, les sanctions pénales posées par le droit OHADA sont davantage contre les membres des directions générales et ceux des conseils d'administration. Pour le cas spécifiques des entreprises publiques camerounaises, en plus des infractions à la loi pénale sanctionnées par le droit OHADA la loi n° 2003/008 du 10 juillet 2003, les fautes de gestion commises par les dirigeants sociaux des entreprises publiques dans le cadre de leurs fonctions sont sanctionnées par la loi n° n°74-18 du 5 décembre 1974 sur le contrôle des ordonnateurs modifié par la loi n° 76-4 du 8 juillet 1976. Selon l'article 3 de ce texte, sont considérées comme fautes de gestion, toutes irrégularités préjudiciables aux intérêts de l'entreprise publique.

Les irrégularités commises dans les entreprises publiques et susceptibles de constituer les fautes de gestion sont notamment : la violation des statuts ou du règlement intérieur de l'entreprise, le dépassement des crédits arrêtés par l'organe statutaire compétent, l'engagement de dépenses non visées par l'organe statutaire, le recrutement d'un agent en infraction à la réglementation du travail en vigueur, l'engagement délibéré de l'entreprise dans des opérations manifestement ruineuses ou en disproportion avec ses moyens financiers, la tenue irrégulière ou absence de comptabilité, les marchés passés sans appel à la concurrence ou conclus avec des tiers ou entreprises qui frisent la déconfiture ou avec des sociétés en période suspecte de faillite ou de liquidation judiciaire, l'utilisation à des fins personnelles des agents ou des biens de l'entreprise considérée lorsque ces avantages n'ont pas été accordés par les lois, règlements et statuts.⁵⁷

Les infractions pénales et les fautes de gestion définies par le droit OHADA et les lois internes sanctionnent essentiellement les irrégularités commises par les dirigeants sociaux autres que les membres des assemblées générales. Le pouvoir de décision suprême attribué aux membres

⁵⁶ Article 901 de l'AUSCGIE

⁵⁷ Article 6 de la loi n° n°74-18 du 5 décembre 1974 sur le contrôle des ordonnateurs modifié par la loi n° 76-4 du 8 juillet 1976.

de l'assemblée générale dans l'entreprise publique n'a pas de contrepartie en termes d'obligation. Leur régime de responsabilité n'est pas spécifiquement défini.

Pour consolider le pouvoir suprême de l'assemblée générale à travers l'activisme de ses membres, il est nécessaire de définir un régime de responsabilité permettant de sanctionner leurs actes contraire à l'intérêt général de l'entreprise. Il est donc question de sanctionner les actes d'omission, de négligence, ainsi que ceux posés sciemment par les représentants des entités publiques aux assemblées générales des entreprises publiques de nature à compromettre la bonne marche de l'entreprise.

La consolidation de la place et du rôle de l'assemblée générale dans l'entreprise publique à actionnariat multiple est déterminante pour la bonne marche des entreprises des entreprises publiques. Les représentants des entités publiques aux assemblées générales desdites entreprises doivent disposer des ressources matérielles et cognitives leur permettant de défendre les intérêts des personnes morales de statut public qu'ils représentent. Dans le cas de l'entreprise publique à actionnariat unique, l'entité publique est propriétaire de la totalité du capital de l'entreprise. Il n'y a pas d'autres actionnaires avec lesquels l'entité publique, actionnaire unique doit discuter dans le cadre d'une assemblée générale. Dans ce contexte, l'assemblée générale instaurée hiérarchiquement au-dessus du conseil d'administration semble de trop et peut être supprimée.

II-La suppression de l'assemblée générale dans les entreprises publiques à actionnariat unique

L'entreprise publique à actionnariat unique est celle qui n'a qu'un seul actionnaire dont le statut est public. Cet actionnaire unique peut être l'Etat, une CTD ou une autre entreprise publique. L'entreprise publique à actionnariat unique est alors une société anonyme unipersonnelle régie par le droit OHADA. Cependant, l'un des facteurs majeurs de l'inefficacité des entreprises publiques est leur faible régime de gouvernance.⁵⁸ Ce faible régime de gouvernance se manifeste notamment par un niveau d'efficacité peu élevé, une absence de transparence, des responsabilités et des rôles peu clairs pour les différentes parties prenantes. Pour le cas du Cameroun, le FMI souligne dans son rapport sur le diagnostic de la gouvernance et la corruption que la gouvernance dans les

⁵⁸ S. MAZIZ, « Le rôle des systèmes de contrôle dans l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques en Algérie », *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 1, 2018, p.3.

entreprises publiques est marquée par des interférences politiques.⁵⁹ Ces interférences politiques qui sont susceptibles de générer de nombreux conflits sont observées à différents niveaux de l'architecture organisationnelle sociale. Plus les organes de gestion se multiplient, plus les niveaux d'interférences s'accroissent et plus les risques de potentiels conflits augmentent. La suppression de l'assemblée générale de l'architecture organisationnelle sociale des entreprises publiques est de nature à limiter les niveaux d'interférence et partant les conflits y afférents (A). Cependant, en supprimant l'assemblée générale, il va falloir transférer la compétence de ses décisions à une autre instance (B).

A- Une suppression contribuant à la réduction des conflits inhérents au système de gouvernance

Du latin de basse époque « *conflictus* », dérivé de « *confligere* » le mot conflit est défini par le dictionnaire du vocabulaire juridique de Gérard CORNU comme une opposition de vues ou d'intérêts, une mésentente ou une situation critique de désaccord pouvant dégénérer en litige, procès ou en affrontement de fait.⁶⁰ Le processus de conflit commence à partir du moment où une partie prenante de la relation perçoit que l'autre affecte négativement, ou est sur le point d'affecter négativement son intérêt.⁶¹

Dans son diagnostic sur la gouvernance et la corruption au Cameroun, le FMI souligne les risques considérables d'influences politiques néfastes dans la gestion des entreprises publiques, de prises illégales d'intérêts et d'abus de biens sociaux.⁶² L'intervention de plusieurs acteurs augmente les risques d'interférences et de conflits d'intérêts et de conflits cognitifs. L'assemblée générale des entreprises publiques à actionnariat unique est composée d'un collège de cinq (05) membres représentant notamment les administrations qui ont les liens avec l'activité sociale de l'entreprise publique considérée. Ces administrations ont également des représentants au conseil d'administration. Il y'a donc une superposition de représentativité des administrations dans les organes sociaux de l'entreprise publique. Par ailleurs, le cadre de collaboration entre les

⁵⁹ FMI, IMF | *Rapport technique – Cameroun Diagnostic de la Gouvernance et de la Corruption, rapport sur le diagnostic*, n° 23/418, 2023, p.64.

⁶⁰ G. CORNU, *Vocabulaire juridique : association Henri Capitant*, Puf, Quadrige, 12^e édition mise à jour, p.518.

⁶¹ G. MARCQ, « La résolution de conflits », *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, 1,109, pages 107 à 128, 2016, p.113.

⁶² FMI, IMF | *Rapport technique – Cameroun Diagnostic de la Gouvernance et de la Corruption, rapport sur le diagnostic*, n° 23/418, 2023, p.42.

représentants des administrations au conseil d'administration et à l'assemblée générale n'est pas défini. La superposition des représentativités et l'absence de cadre de collaboration entre les représentants d'une même administration dans les organes sociaux de l'entreprise publique augmente le risque de conflit. L'assemblée générale qui n'est pas un organe obligatoire dans les sociétés anonymes unipersonnelles selon l'AUSCGIE, peut ainsi être supprimée pour réduire les interférences et les risques de conflits entre les acteurs de l'architecture organisationnelle sociale de l'entreprise publique à actionnariat unique. La suppression de l'assemblée générale comme organe social est susceptible d'alléger et de réduire les conflits d'intérêts (1) et les conflits cognitifs (2) dans le système de gouvernance de l'entreprise publique à actionnariat unique.

1- La réduction des conflits d'intérêts

Selon Edmond-Eugène THALLER,⁶³ le système de gestion de la société anonyme en lui-même est constitutif d'un système de permanence de mandat, centralisant dans un gérant, les intérêts des associés. Dans ce système de mandat, l'intérêt personnel du dirigeant prend généralement le pas sur celui des actionnaires créant ainsi un conflit d'intérêt.⁶⁴ Le dictionnaire du vocabulaire juridique de Gérard CORNU⁶⁵ définit le conflit d'intérêt comme une situation dans laquelle la mission professionnelle ou institutionnelle confiée à une personne entre en opposition avec son intérêt propre, de sorte que l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité de son jugement en sont altérées.

Selon la théorie économique de l'agence, l'entreprise publique est moins performante que l'entreprise privée du fait de la complexité de son architecture organisationnelle et des conflits d'intérêts qui s'y développent induisant l'accroissement des coûts d'agence.⁶⁶ Allant dans le même sens, l'école des choix publics développée par James BUCHANAN et Robert TOLLISON explique les causes de l'inefficacité de l'entreprise publique à partir des comportements subjectifs

⁶³ E. E. THALLER, *Traité élémentaire de droit commercial à l'exception du droit commercial*, Paris, 1904, 3^{ème} éd. Rousseau n° 295, p. 363

⁶⁴ ABDELMOUMEN (N), *Hiérarchie et séparation des pouvoirs dans les sociétés anonymes de type classique*. Thèse, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013, p. 546, 547 et 548.

⁶⁵ G. CORNU, *Vocabulaire juridique : association Henri Capitant*, Puf, Quadrige, 12^e édition mise à jour, p.523

⁶⁶ G. CHARREAUX, « L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ». *Working Papers CREGO*, EA7317, 1997, p.9.

des dirigeants.⁶⁷ Pour les théoriciens de cette école, l'inefficience des entreprises publiques tient exclusivement à la motivation des hommes politiques et des dirigeants, à qui on reproche de ne pas œuvrer pour l'intérêt général. L'intérêt personnel des dirigeants sociaux prend généralement le pas sur l'intérêt général de l'entreprise. Le goût du prestige, la quête du pouvoir seraient davantage leurs préoccupations.⁶⁸ Les hommes politiques interfèrent fréquemment dans la gestion publique, en accordant des avantages et des bénéfices à des groupes précis en vue d'assurer leur réélection.⁶⁹ Cette attitude se révèle définitivement antagoniste à une gestion saine et efficiente des organisations publiques.

Les interférences des intérêts personnels des acteurs du système de gouvernance avec l'intérêt général de l'entreprise influence à la hausse les coûts d'agence.⁷⁰ Pour Gérard CHARREAUX,⁷¹ les coûts d'agence naissent dans toutes les relations de coopération entre deux ou plusieurs personnes. Michael JENSEN et William MECKLING⁷² distinguent trois types de coûts d'agence : les coûts de surveillance et les coûts d'intéressement, les coûts d'obligation ou

⁶⁷ J BUCHANAN and R. TOLLISON, "Theory of Public Choice: Political Application of Economics", *The University of Chicago Press*, 1972, p.61 et 65.

⁶⁸ H. S. YAYA, « Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique: ancrages théoriques et influences conceptuelles ». *La Revue de l'innovation dans le secteur public*, 10, 3, 2005, p. 8.

⁶⁹ G. CHARREAUX, « L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ». *Working Papers CREGO*, EA7317, 1997, p.16.

⁷⁰ Dans son livre intitulé « Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations » publié en 1776, Adam Smith notait que les directeurs des sociétés par actions étant les régisseurs de l'argent d'autrui plutôt que de leur propre argent, on ne peut guère s'attendre à ce qu'ils y apportent cette vigilance exacte et soucieuse que des associés apportent souvent dans le maniement de leurs fonds. La théorie des mandats ou théorie de l'agence formalisée plus tard par JENSEN et MECKLING en 1976 apporte plus d'éclairage sur les relations entre les acteurs de l'entreprise. Concrètement, les actionnaires mandatent les dirigeants pour gérer au mieux les fonds qu'ils leur ont confiés. La crainte des actionnaires est alors que les gestionnaires aient d'autres objectifs que la maximisation de la valeur des capitaux propres qui leur ont été confiés. La divergence d'intérêt entre les différentes parties fait naître un certain nombre de coûts liés à des dispositions à mettre en place pour réduire ces divergences : surveillance par les actionnaires, dédouanement des dirigeants. La théorie de l'agence ou théorie des mandats consiste principalement à étudier l'asymétrie d'information ainsi que les divergences d'intérêt et de motivation qui peuvent exister entre le principal (mandataire) et l'agent (mandant ou personne agissant au nom du principal). La relation d'agence se retrouve naturellement entre un employeur et son employé, mais aussi à bien d'autres niveaux, comme par exemple entre les actionnaires d'une entreprise et ses managers. Cette théorie s'attache également à déterminer les coûts de résolution des conflits nés de la relation d'agence entre principal et agent. Les auteurs de la théorie d'agence définissent ainsi la relation d'agence de la manière suivante « Nous définissons une relation d'agence comme un contrat par lequel une (ou plusieurs) personne (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent. »

⁷¹ G. CHARREAUX, « La théorie positive de l'agence : lecture et relecture », in *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXIème siècle*, coord. Gérard KOENIG, *Economica*, 61-141, 1999, p.64

⁷² M. C. JENSEN and W. H. MECKLING, "Theory of the firm, Managerial behavior: agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, 3, 4, 305-360, 1976, p. 309.

d'engagement et les coûts d'opportunité. Les coûts de surveillance et les coûts d'intéressement sont ceux que le mandataire ou le principal peut lui-même engager pour concevoir un dispositif de contrôle et d'incitation visant à limiter les comportements opportunistes du mandant ou de l'agent. Les coûts de surveillance sont engagés par le principal pour contrôler l'agent. Les coûts d'intéressement sont ceux engagés par le principal pour inciter l'agent à ne pas le tromper. Les coûts d'obligation ou les coûts d'engagement sont ceux que l'agent engage pour mettre le principal en confiance. Les coûts d'opportunité s'assimilent à la perte d'utilité subie par le principal suite à une divergence d'intérêt avec l'agent.

Les conflits d'agence sont encore plus importants dans l'entreprise publique du fait de la complexité des relations d'agence qui y sont observées. Dans cette catégorie d'entreprise, la relation d'agence est indirecte et interposée.⁷³ Le rôle du principal souvent attribué aux électeurs ou aux contribuables dans le cadre de l'entreprise publique est ambigu. L'électeur ou le contribuable n'a aucun moyen matériel et direct de contrôler les dirigeants. Les dirigeants d'entreprises publiques jouissent au final d'une latitude discrétionnaire importante. Ce large pouvoir discrétionnaire dont ils bénéficient les amène à gérer en fonction d'autres objectifs que l'intérêt général. Au demeurant, les décisions prises servent les intérêts politiques ou particuliers des dirigeants et des hommes politiques au détriment de ceux de l'entreprise publique elle-même.

Pour l'OCDE, les problèmes de gouvernance des entreprises publique proviennent de l'existence, d'une chaîne complexe de délégation des pouvoirs. Ces délégations de pouvoir se succèdent entre les dirigeants, les conseils d'administration, les assemblées générales, les tutelles ministérielles. Au final, les mandants réels deviennent difficilement identifiables et de compréhension ambiguë.⁷⁴ La conséquence de cette ambiguïté est soit l'abandon des

⁷³ G. CHARREAUX, « Gouvernement des entreprises et efficacité des entreprises publiques », *Revue française de Gestion*, 115, 38-56, p.40 1997

⁷⁴ *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, OCDE, Édition 2015, p.3, Paris, disponible sur <https://doi.org/10.1787/9789264244221-fr>.

responsabilités par certains acteurs,⁷⁵ soit les immixtions de certains acteurs dans les prérogatives des autres acteurs.⁷⁶

La multiplicité des organes de gestion au sein de l'architecture organisationnelle sociale de l'entreprise publique s'accompagne de l'augmentation des conflits d'agence et des coûts y afférents. Le rôle de l'assemblée générale est attribué aux représentants de l'Etat qui ne sont pas propriétaires des actifs de l'entreprise. Or, la raison pour exercer la responsabilité actionnariale est qu'elle fait partie du processus d'investissement et de la participation au capital d'une entreprise. En investissant dans l'entreprise, l'objectif de l'actionnaire est en effet maximisation de sa richesse. Cet objectif constitue une composante essentielle de la gestion du risque afin de maintenir la valeur à long terme. L'objectif de maximisation de leurs richesses incite les actionnaires à faire des bons choix pour protéger les actifs de l'entreprise et la bonne gestion de l'entreprise.

Les membres de l'assemblée générale des entreprises publiques ne sont pas propriétaire ultime de la richesse créée par l'activité de l'entreprise. La conséquence de cette situation est qu'ils ne sont pas disposés ou motivés à avoir la même vigilance sur la gestion des actifs de l'entreprise au même titre que les membres de l'assemblée générale des entreprises privées. Chaque membre de l'assemblée générale est susceptible de disposer des intérêts personnels qui divergent de ceux des autres membres et de ceux de l'entreprise publique elle-même. L'option de la suppression de l'assemblée générale dans l'entreprise publique à actionnariat unique n'est pas en contradiction avec l'AUSCGIE sur le cas particulier de la société anonyme unipersonnelle. Cette suppression est de nature à réduire les interférences des intérêts personnels avec l'intérêt général et les conflits y

⁷⁵ Ce phénomène peut être qualifié de comportement du « passager clandestin ». Le paradoxe du passager clandestin a été développé par Mancur OLSON en 1965 dans son ouvrage intitulé *The Logic of Collective Action*. MA : Harvard University Press pour décrire les comportements opportunistes susceptibles d'être observés chez des individus mis dans des travaux de groupe ou d'équipes. Le comportement « du passager clandestin » renvoie au comportement d'un ou de plusieurs membres du groupe qui cherchent à faire supporter le coût de la production d'un bien collectif par les autres membres. Comme tous les membres du groupe trouvent un intérêt individuel à adopter le même comportement, le travail dédié au groupe reste finalement non effectué.

⁷⁶ A ce sujet, le FMI souligne qu'au Cameroun, « *Le degré d'influence de l'exécutif sur les autres branches du gouvernement dépasse celui observé dans d'autres pays. La centralisation du pouvoir vers l'exécutif du gouvernement camerounais a conduit à une culture d'impunité où les procédures et résultats sont souvent perçus comme influencés par des forces extérieures et caractérisés par un manque de transparence, où les fragilités sont exacerbées et où la confiance des chefs d'entreprise est faible...* ». IMF | Rapport technique – Cameroun Diagnostic de la gouvernance et de la corruption, décembre 2023, p. 112.

afférents. En dehors des conflits d'intérêts, les conflits cognitifs peuvent également être réduits en supprimant l'assemblée générale.

2- La réduction des conflits cognitifs

L'asymétrie de connaissance entre les individus est susceptible de faire surgir des oppositions d'opinion ou des conflits cognitifs différents des conflits d'agence. Alors que les conflits d'agence s'expliquent par des intérêts objectivement divergents, les conflits cognitifs proviennent d'une incompréhension mutuelle due à des représentations subjectives divergentes de l'ensemble des opportunités ouvertes à l'entreprise.

Un conflit cognitif peut ainsi être appréhendé comme une situation traduite par des contradictions ou des incompatibilités qui apparaissent entre les idées, les représentations ou les actions des individus.⁷⁷ Les conflits cognitifs peuvent être personnels ou de groupe. Les conflits cognitifs personnels sont ceux qui apparaissent chez un individu qui dont les idées et les actions sont en contradiction. Les conflits cognitifs de groupe quant à eux sont ceux observés dans un groupe d'individus au sein duquel il y'a des oppositions d'idées ou des divergences d'opinion entre les membres. Les conflits cognitifs de groupe peuvent également être appelés conflit d'idées.

Les conflits cognitifs de groupe naissent des différences de jugement ou encore des confrontations des différentes représentations individuelles.⁷⁸ En contexte d'entreprise, les conflits cognitifs sont appréhendés comme les oppositions résultant de l'incompréhension mutuelle entre les dirigeants et les autres parties prenantes de l'entreprise. Ces conflits sont porteurs de coûts cognitifs. Contrairement aux coûts d'agence, les coûts cognitifs ne trouvent pas leur origine dans les conflits d'intérêts objectifs entre le dirigeant et les actionnaires externes, mais dans les divergences au niveau de leurs structures mentales respectives. Des coûts cognitifs sont, en fait susceptibles d'apparaître dans la relation entre un dirigeant et ses actionnaires dans le cas d'une incompréhension mutuelle concernant les meilleures opportunités à saisir et la façon de les exploiter.⁷⁹ Ils comprennent les pertes de valeur liées aux dysfonctionnements dus à

⁷⁷ J-P. ASTOLFI, É. DAROT, Y. GINSBURGER-VOGEL, J. TOUSSAINT, *Mots-clés de la didactique des sciences*, 35-48, 2008, p.35.

⁷⁸ K.A. JEHN, G.B. NORTHCRAFT and M. A. NEALE, "Why Differences Make a Difference: A Field Study of Diversity, Conflict, and Performance in Workgroups", *Administrative Science Quarterly*, 44, 4, 1999, 741-763, p.742.

⁷⁹ K.R. CONNER AND C.K. PRAHALAD, "A Resource-Based Theory of the Firm: Knowledge vs. Opportunism". *Organization Science*, 7, 477-501, 1996, p. 483.

l'incompréhension. Ils intègrent également tous des coûts devant être engagés pour surmonter les différences d'opinions formulées dans le cadre de l'appréciation des opportunités. Ces pertes de valeurs et ces coûts se traduisent notamment par les pertes de temps, d'énergie, des concessions faites dans le cadre des discussions engagés par certains membres pour convaincre les autres membres de l'équipe ou du groupe.

A l'instar des coûts d'agence managériaux traditionnels, à savoir les coûts de monitoring surveillance, de dédouanement et les pertes résiduelles, on distingue trois sortes de cognitifs à savoir : les coûts de mentoring, les coûts de conviction et les coûts résiduels.⁸⁰ Les coûts de mentoring sont engagés pour permettre à la firme d'acquérir les compétences requises dans l'interaction avec des parties prenantes. Le mentoring tend à rapprocher les structures cognitives des dirigeants de celles des autres parties prenantes. Les coûts de mentoring sont ainsi ceux engagés pour renforcer les capacités des personnels afin d'aligner leur connaissances aux normes en vigueur dans le monde professionnel de leurs partenaires. Les coûts de conviction sont ceux engagés pour faire comprendre l'intérêt intrinsèque d'un projet ou d'une stratégie. Les coûts cognitifs résiduels quant à eux sont liés à la part d'incompréhension qui subsiste malgré les efforts de compréhension déployés de part et d'autres.

L'intervention de l'État dans les entreprises publiques se traduit par une superposition de contrôles. Pour Gérard CHARREAUX, les sous-performances des entreprises publiques seraient dues à une contrainte trop importante exercée sur leurs dirigeants qui les obligerait à faire des choix inopportuns, voire à ne pas prendre d'initiatives.⁸¹ C'est notamment dans ce contexte que le Professeur Mouhamed El Bachir WADE⁸² relève que l'une des difficultés des entreprises publiques africaines serait attribuée à leur gouvernance complexe du fait de l'enchevêtrement des organes chargés de l'assumer. La superposition des organes sociaux crée ainsi plusieurs niveaux d'influence et de prise de décision.

⁸⁰ P. WIRTZ, « Compétences, conflits et création de valeur : vers une approche intégrée de la gouvernance », *Finance Contrôle Stratégie*, 9, 2, 2006, p. 187 – 221.

⁸¹ S. P. MOUNGOU MBENDA, « Le pouvoir du dirigeant dans la relation d'agence: Cas des entreprises publiques au Cameroun », *XXVIe Conférence Internationale de Management Stratégique*, Lyon, 7-9 juin 2017, p.7.

⁸² M. E. B. WADE, *Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques Africaines* [2ème Conférence Panafricaine des Présidents des Cours des Comptes, Tanger, 2009, 14-16 décembre, p.3 et 4.

Des conflits cognitifs sont susceptibles de naître à chaque niveau de prise de décision ou de validation des décisions prises par les autres organes. La multiplication des niveaux de prise ou de validation des décisions s'accompagne l'accroissement des risques de conflits cognitifs. Le premier niveau de conflit cognitif est entre les membres des directions générales qui doivent se convaincre mutuellement pour aboutir à un consensus sur les schémas cognitifs guidant la mise en œuvre de la stratégie de développement de l'entreprise définie par le conseil d'administration. Une autre échelle de potentiels conflits cognitifs se situe au niveau du conseil d'administration dont les membres sont nommés par décret présidentiel au même titre que ceux de la direction générale.⁸³ Les conflits d'idées peuvent également surgir aussi bien entre les membres du conseil d'administration qu'entre ces derniers et ceux de la direction générale. L'autre échelon de potentiel conflit cognitif est au niveau de l'assemblée générale. A ce niveau, les visions sur les projets de l'entreprise peuvent également différer aussi bien entre les membres de l'assemblée générale et ceux du conseil d'administration et de la direction générale. L'entité publique étant l'unique actionnaire, la suppression de l'assemblée générale de l'architecture organisationnelle sociale est potentiellement bénéfique pour cette forme actionnariale d'entreprise publique. En réduisant le nombre d'organes sociaux, on réduit le nombre d'individus susceptibles d'avoir des idées

⁸³ Pour le cas des sociétés à capital public, l'article 57(1) de la loi n° 2017/011 du 11 juillet 2017 portant statut générale des entreprises publiques au Cameroun précise que les pouvoirs du conseil d'administration sont ceux fixés par l'Acte Uniforme OHADA, relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique. Il s'agit notamment de nommer et révoquer le président du conseil d'administration et les Directeurs Généraux. Mais dans la pratique, le Président de la République nomme aussi bien les présidents des conseils d'administration que les directeurs généraux. Quelques exemples de décrets de nomination de PCA et DG intervenus depuis la réforme de 2017 en violation de la réglementation : Décret N°2018/786 du 14 décembre 2018 portant nomination du président du conseil d'administration de la Société Cameroon Télécommunications (CAMTEL) ; Décret N°2018/787 du 14 décembre 2018 portant nomination du directeur général de la Société Cameroon Télécommunications (CAMTEL) ; Décret N°2018/788 du 14 décembre 2018 portant nomination du directeur général Adjoint de la Société Cameroon Télécommunications (CAMTEL) ; Décret N° 2019/248 du 27 mai 2019 portant nomination du président du conseil d'administration de la société CAMEROON AIRLINES Corporation (CAMAIR-Co) ; Décret n°2021/025 du 19 Janvier 2021 portant nomination du président du conseil d'administration de la Société Cameroon Airlines Corporation ; Décret N° 2019/249 du 27 mai 2019 portant nomination du directeur général de la société CAMEROON AIRLINES Corporation (CAMAIRCo) ; Décret N° 2019/250 du 27 mai 2019 portant nomination du directeur général Adjoint de la société CAMEROON AIRLINES Corporation (CAMAIR-Co) ; Décret N° 2021/027 du 19 Janvier 2021 portant nomination du directeur général Adjoint de la société CAMEROON AIRLINES Corporation (CAMAIR-Co) ; Décret N° 2021/026 du 19 Janvier 2021 portant nomination du directeur général de la société CAMEROON AIRLINES Corporation (CAMAIRCo) ; Décret N°2018/421 du 20 juillet 2018 portant nomination du directeur général de la Société d'Expansion et de Modernisation de la Riziculture de Yagoua (SEMRY) ; Décret N°2020/203 du 17 avril 2020 portant nomination du président du conseil d'administration de la Société Nationale d'Investissement (SNI) ; Décret No2021/240 du 26 Avril 2021 portant nomination de la présidente du conseil d'administration de l'Imprimerie Nationale ;

divergentes issues des visions personnelles et des politiques de diverses administrations. Le risque d'éventuels conflits cognitifs susceptibles de se générer à ce niveau est également réduit.

En supprimant l'assemblée générale de l'architecture organisationnelle sociale, la compétence des décisions à elle réservée doit être transférée à une autre instance.

B- Une suppression nécessitant le transfert des compétences initialement dévolues à l'assemblée générale

Au Cameroun, les entreprises publiques sont placées sous une tutelle technique et une tutelle financière. Les tutelles ministérielles ont des représentants dans les assemblées générales dont la suprématie est consacrée par la loi n° 2017/011 du 11 juillet 2017 portant statut générale des entreprises publiques au Cameroun. Les tutelles technique et financière, en liaison avec les conseils d'administration, concourent au suivi de la performance des entreprises publiques.⁸⁴ Le conseil d'administration est alors le principal interlocuteur des tutelles ministérielles et non l'assemblée générale qui est pourtant hiérarchiquement placé au-dessus du conseil d'administration. N'ayant pas de rôle majeur à jouer dans les entreprises publiques à actionnariat unique, en supprimant les assemblées générales dans ces entreprises, leurs attributions doivent être transférées à d'autres instances. L'instance susceptible d'agir en lieu et place de l'assemblée générale diffère suivant qu'il s'agit d'une entreprise publique ayant l'Etat comme unique actionnaire (1) ou d'une entreprise publique ayant une CDT ou une autre entreprise publique comme unique actionnaire (2).

1- Le transfert des compétences de l'assemblée générale en cas d'actionnariat unique étatique

Dans le cas où l'Etat est l'actionnaire unique dans une entreprise, en supprimant l'assemblée générale de cette dernière, la compétence des décisions initialement réservée à l'assemblée générale doit être transférée à un autre organe. Les attributions des assemblées générales statuant en session ordinaire et extraordinaire peuvent ainsi être transférées soit à la tutelle financière, soit à un organe chargé de centraliser les participations de l'Etat.

⁸⁴ Article 19 de la loi n° 2017/011 du 11 juillet 2017 portant statut générale des entreprises publiques au Cameroun

Parlant de la tutelle, l'article 3 de la loi de la loi de 2017 sur le statut général des entreprises publiques portant statut des entreprises publiques la définit comme étant le pouvoir dont dispose l'Etat ou toute autre personne morale de droit public, pour définir et orienter la politique nationale ou locale dans le secteur où évolue l'entreprise publique, en vue de la réalisation des missions d'intérêt public. L'article 4 (1) de la même loi dispose que « *Les entreprises publiques sont placées sous une tutelle technique et une tutelle financière* ». La tutelle technique s'assure de la conformité des résolutions des conseils d'administration aux lois et règlements en vigueur, ainsi qu'aux orientations des politiques sectorielles. La tutelle financière quant à elle s'assure de la régularité des résolutions des conseils d'administration à incidence financière, de la soutenabilité des engagements financiers et de la cohérence générale des plans de performances des entreprises publiques aux programmes sectoriels.

La tutelle technique joue en fait le rôle de technicien ou d'ingénieur de l'Etat dans l'entreprise publique. Elle est chargée de s'assurer que l'activité de l'entreprise est en conformité avec les orientations stratégiques de l'Etat dans le secteur considéré. Les entreprises publiques créées par l'Etat sont placées sous la tutelle technique du département ministériel dont relève le secteur d'activité dans lequel évolue l'entreprise. Elles peuvent également être placée sous la tutelle technique de tout autre organe prévu dans leurs actes de création. Une entreprise publique peut ainsi avoir plusieurs tutelles techniques. Dans ce cas, il y'a une tutelle chef de file qui doit coordonner les activités des autres tutelles.

La tutelle financière par contre est assurée dans toutes les entreprises publiques dans lesquelles l'Etat est actionnaire par le Ministre des finances. Selon l'article 12 de la loi n° 2017/011 du 11 juillet 2017 portant statut générale des entreprises publiques au Cameroun, les actions des entreprises publiques appartenant à l'Etat sont détenues par le Ministre en charge des finances. Le Ministre des finances joue agit ainsi, au nom de l'Etat, comme le propriétaire des capitaux de l'entreprise publique. C'est dans ce sens qu'il doit s'assurer que la richesse de l'Etat est protégée de l'opportunisme des dirigeants sociaux. Il doit veiller à ce que toutes les résolutions à incidences financières soient conformes aux lois et règlements en vigueur. Il doit également veiller à la soutenabilité financière de tous les engagements financiers de l'entreprise publique. En dehors de veiller à la soutenabilité des dépenses et des autres engagements financiers des entreprises publiques, le Ministre des finance des finances doit veiller au reversement des dividendes issues

de l'activité des entreprises dans lesquels l'Etat est actionnaire dans le trésor public. Ces dividendes sont considérés comme des recettes à reverser au trésor public.⁸⁵

Dans l'option de la suppression de l'assemblée générale de l'architecture organisationnelle sociale des entreprises publiques dans lesquelles l'Etat est l'unique actionnaire, la compétence des décisions qui doivent être prises en assemblée générale ordinaire et extraordinaire peut être transférée au Ministre des finances qui est le dépositaire du portefeuille de l'Etat dans toutes les entreprises publiques. Dans ce contexte, le Ministre des finances devra cumuler le rôle de tutelle avec celui d'actionnaire unique chargé de prendre les décisions relevant de la compétence de l'assemblée générale extraordinaire et de l'assemblée générale ordinaire en respect des disposition des article 558 à 561 de l'AUSCGIE consacrées au cas particulier de la société anonyme à actionnariat unique. Le transfert des compétences de l'assemblée générale au Ministre en charge des finances peut présenter l'inconvénient de complexifier le système de gouvernance des entreprises publiques considérées du fait du cumul de fonctions d'actionnaire et de régulateur en la même administration. Cette option va ainsi exiger du Ministère des finances de disposer d'une structure dédiée au traitement des questions relevant de la compétence des assemblées générales dans les entreprises publiques dans lesquelles l'Etat est l'actionnaire unique.

Pour éviter les cumuls de fonctions ainsi que les goulots d'étranglement au niveau du Ministère des finances, le choix peut également être celui de la professionnalisation de la fonction actionnariale de l'Etat. La professionnalisation de la fonction actionnariale de l'Etat va ainsi consister en la création d'un organe spécialisé chargé de représenter l'Etat actionnaire dans les assemblées générales à actionnariat multiples et de prendre les décision relevant de la compétence des assemblées générales dans les entreprises publiques dans lesquelles l'Etat est actionnaire unique.

La professionnalisation de la politique actionnariale de l'Etat est ainsi une solution permettant d'améliorer l'efficacité de la gouvernance des entreprises publiques en renforçant leur indépendance vis-à-vis de la sphère politique. Cette option présente l'avantage de permettre la séparation de la fonction de tutelle ministérielle notamment en matière de réglementation et celle

⁸⁵ Dans ce sens l'article 67 de la loi n° 2018/ portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques dispose : « En matière de recettes, le Ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique. Il peut déléguer ce pouvoir aux autres chefs de départements ministériels ou assimilés et aux Agents de l'administration fiscale ».

d'actionnaire en quête de la maximisation de la richesse. La professionnalisation de la fonction actionnariale de l'Etat permet ainsi d'harmoniser le cadre juridique et réglementaire des entreprises publiques. Elle va offrir une bonne visibilité, une coordination améliorée et un meilleur suivi de la gestion des entreprises publiques. De même, elle est de nature à favoriser la création des économies d'échelle et des synergies entre les entreprises publiques.

La professionnalisation de la fonction actionnariale de l'Etat est une option qui sied aux entreprises publiques dans lesquelles l'Etat est actionnaire unique. Les entreprises publiques dans lesquelles la CTD ou une autre entreprise publique sont des actionnaires uniques doivent également disposer d'une architecture organisationnelle sociale adaptée à leur structure actionnariale. En supprimant l'assemblée générale de cette architecture, ses attributions doivent être transférées à d'autres organes.

2- Le transfert des compétences de l'assemblée générale en cas d'actionnariat unique non étatique

L'article 558 de l'AUSCGIE précise que lorsque la société ne comprend qu'un seul actionnaire, les décisions qui doivent être prises en assemblée, qu'il s'agisse des décisions relevant de la compétence de l'assemblée générale extraordinaire ou de celles relevant de l'assemblée générale ordinaire, sont prises par l'actionnaire unique. Ainsi dans le cas des entreprises publiques ayant une CTD⁸⁶ ou une autre entreprise comme actionnaire unique, en l'absence d'assemblée générale, les attributions de cette assemblée doivent revenir à l'actionnaire unique.

Lorsque l'actionnaire unique est une CTD, celle-ci va agir à travers ses organes de gestion qui sont l'organe délibérant et l'organe exécutif.⁸⁷ L'organe délibérant a les pouvoirs de délibérer sur toutes les affaires de la collectivité. L'article 4 du code des collectivités territoriales décentralisées précise que l'organe délibérant de la CTD statue sur les actions à tenter ou à soutenir au nom de la collectivité territoriale. Il délibère notamment sur les prises de participations.

⁸⁸ Il peut déléguer par délibération une partie de ses attributions à l'exécutif de la collectivité

⁸⁶ L'article 2(1) de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées précise que les Collectivités Territoriales de la République sont les Régions et les Communes

⁸⁷ L'article 164 (1) de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des Collectivités Territoriales Décentralisées précise que les organes de la Commune sont le Conseil Municipal et l'Exécutif Communal et l'article 274.- (1) précise que les organes de la Région sont : le Conseil Régional ; le Président du Conseil Régional

⁸⁸ Voir les articles 168 (pour les communes) et 278 (pour les régions) du code des CTD

territoriale. En début d'exercice budgétaire, l'organe délibérant peut mandater le chef de l'exécutif à l'effet de défendre les intérêts de la collectivité territoriale concernée sur toutes matières. Le chef de l'exécutif quant à lui représente la collectivité territoriale dans la vie civile et en justice.⁸⁹ Ainsi si l'option est de supprimer l'assemblée générale d'une entreprise dans laquelle une CTD est l'unique actionnaire, les décisions qui doivent être prises en assemblée générale pourront revenir au chef de l'exécutif de la collectivité territoriale, agissant sur autorisation préalable et sous le contrôle de l'organe délibérant en se conformant aux dispositions des articles 558 à 561 de l'AUSCGIE qui traitent du cas particulier des sociétés anonymes unipersonnelles.

Lorsque l'actionnaire unique est une autre entreprise publique, comme dans le cas de la CTD, les décisions qui doivent être prises en assemblée générale pourront revenir à l'organe exécutif de l'entreprise actionnaire, agissant sur autorisation préalable et sous le contrôle de l'organe délibérant. En effet, l'article 56 de la loi n° 2017/011 portant statut général des entreprises publiques donne au conseil d'administration les pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société. Le conseil d'administration n'a de limites que l'objet social de l'entreprise. Le conseil d'administration doit également respecter et éviter d'empiéter sur les pouvoirs que l'AUSCGIE attribue à d'autres organes de gestion. Sous le contrôle du conseil d'administration, le directeur général est chargé de l'application de la politique générale et de la gestion de l'entreprise.⁹⁰ Le directeur général a notamment le pouvoir de gérer les biens meubles et immeubles, corporels et incorporels de l'entreprise publique dans le respect de son objet social et des pouvoirs du conseil d'administration. Il représente ainsi l'entreprise dans tous les actes de la vie civile et en justice. Ainsi, si l'option est de supprimer l'assemblée générale dans une entreprise qui a pour actionnaire unique, une autre entreprise publique, cette dernière devra prendre les décisions qui doivent être prises en assemblée générale. Le directeur général étant l'autorité instituée pour représenter l'entreprise dans tous les actes de la vie civile et en justice, il doit représenter les intérêts de l'entreprise publique actionnaire unique sur autorisation préalable et sous le contrôle du conseil d'administration. Ses décisions doivent se conformer aux dispositions de l'AUSCGIE traitant du cas particulier de la société anonyme unipersonnelle.

⁸⁹ Article 13 (2) de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des Collectivités Territoriales Décentralisées précise que les organes de la Commune sont le Conseil Municipal et l'Exécutif

⁹⁰ Article 71 de la loi n° 2017/011 portant statut général des entreprises publiques au Cameroun

Conclusion

La structure actionnariale est un élément du système de gouvernance de l'entreprise. Bien qu'étant des sociétés anonymes, les entreprises publiques doivent avoir une architecture organisationnelle sociale adaptée à la spécificité de leur structure actionnariale. Il est en effet reproché à l'entreprise publique d'avoir une structure de gouvernance complexe et enchevêtrée de nature à plomber les efforts de performance entrepris par l'Etat et les dirigeants sociaux. D'une architecture organisationnelle « *prêt à porter* », le système de gouvernance des entreprises publiques doit épouser une architecture organisationnelle sociale « *sur mesure* ».

L'architecture organisationnelle sociale des entreprises publiques camerounaises intègre des organes sociaux dont l'importance peut être questionnée. Parmi ces organes sociaux, il y'a l'assemblée générale dont les membres représentants les entités publiques sont nommés contrairement à ceux des entreprises privées qui sont des apporteurs de capitaux. Les membres représentants les entités publiques dans les assemblées générales des entreprises publiques n'ont pas ainsi la même légitimité que ceux des entités privées.

La portée de l'assemblée générale est avérée dans les cas où plusieurs actionnaires interviennent dans le capital de l'entreprise publique. Cependant, la place et le rôle de l'assemblée générale ne sont pas toujours soutenus lorsque l'entreprise publique a un seul actionnaire. Pour adapter l'architecture organisationnelle sociale de l'entreprise publique à sa structure actionnariale, il est utile de consolider le rôle des assemblées générales dans les entreprises publiques à actionnariat multiple et supprimer cet organe social dans les entreprises publiques à actionnariat unique.

Pour consolider le rôle de l'assemblée générale dans l'entreprise publique, il faut améliorer les conditions d'accès aux fonctions de représentants des entités publiques dans les assemblées générales ainsi que leurs conditions de remplacement. Il convient alors notamment de promouvoir le principe de compétence dans leur processus de sélection et de définir de manière claire les mécanismes de leur intéressement.

La suppression de l'assemblée générale dans les entreprises publiques à actionnariat unique est une option qui contribue notamment à la réduction des conflits au sein de l'architecture organisationnelle sociale desdites entreprises. En supprimant l'assemblée générale dans les

entreprises dans lesquelles l'Etat est actionnaire unique, les décisions relevant de la compétence de l'assemblée générale peuvent être transférées à la tutelle financière qui est le dépositaire du portefeuille des participations de l'Etat. Pour éviter les lourdeurs liées au cumul de fonctions de régulateur et actionnaire par le Ministère des finances, l'option recommandée est la professionnalisation de la fonction actionnariale de l'Etat à travers la création d'un organe chargé de représenter l'Etat actionnaire dans les assemblées générales des entreprises publiques à actionnariat multiple et à agir en lieu et place de l'assemblée générale dans les entreprises publiques à actionnariat unique. En supprimant l'assemblée générale dans les entreprises publiques dans lesquelles une entité publique non étatique est l'unique actionnaire, les compétences de l'assemblée générale peuvent être transférées à l'organe exécutif de l'actionnaire unique. Cet organe exécutif devra agir sur autorisation et sous la surveillance de l'organe délibérant dudit actionnaire unique.

- DOCTRINE -

SCIENCE POLITIQUE

Le différend bukinabé-malien des années 1974 et 1985: analyse au regard des facteurs et perspectives de sortie de crise à l'aide d'une médiation symbolique du président Felix Houphouët Boigny et d'autres mécanismes de règlement du conflit

The bukinabe-malian dispute of the years 1974 and 1985: analysis with regard to the factors and prospects of exit from the crisis using symbolic mediation by president Felix Houphouët Boigny and other conflict settlement mechanisms

Mamadou KEITA

Professeur Titulaire en Droit public à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako

Salif CISSE

Docteur en Science politique de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar

*Enseignant-Chercheur à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako
cissesalif116@gmail.com*

Résumé : La zone litigieuse, formée d'une bande de 275 kilomètres de longueur (ou 160 kilomètres selon les sources) sur 30 kilomètres de large, est située à l'extrême nord-ouest du Burkina-Faso. Elle s'étire du village malien de Yoro à l'intersection des frontières du Mali, du Burkina-Faso et du Niger. Cette bande de terre qui résulte des découpages successifs de la région au moment de la colonisation puis de la décolonisation et dont les frontières sont imprécises, est à l'origine d'un conflit armé entre le Burkina Faso et le Mali, dénommé « *guerre de la Bande de l'Agacher* » (ou Agescher) ou « *guerre de Noël* ».

Mots clés : Analyse, Burkinabé, Différend, facteurs, Malien, mécanismes, médiation symbolique, perspectives de sortie de crise, Felix Houphouët Boigny, règlement du conflit.

Abstract : The disputed area, a strip 275 kilometres long (or 168 kilometres depending on the source) and 30 kilometres wide, is located in the extreme north-west of Burkina-Faso. It stretches from the Malian village of Yoro to the intersection of the borders of Mali, Burkina-Faso and Niger. This strip of land, which is the result of successive divisions of the region at the time of colonisation and then decolonisation, and whose borders are imprecise, is the source of an armed conflict between Burkina Faso and Mali, known as the « War of the Agacher Strip » (or Agacher) or the « War of Christmas ».

Keywords : Analysis, Burkinabe, Dispute, factors, Malian, mechanisms, symbolic mediation, prospects for ending the crisis, Felix Houphouët Boigny, conflict, resolution.

Introduction

Des accidents mineurs frontaliers sont survenus entre le Mali et le Burkina Faso¹. Dans la foulée, on assiste à l'arrivée au pouvoir des quatre capitaines burkinabès emmenés par Thomas Sankara² qui accepte le règlement diplomatique en portant le contentieux devant la Cour Internationale de Justice de la Haye. Chacune des parties dépose son mémoire à la Cour Internationale de Justice (CIJ), la Cour devant rendre son jugement en juin 1986.

Drissa Keita, secrétaire général de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), est expulsé du siège à Ouagadougou après avoir tenu des propos provocateur à l'égard du Burkina Faso et du Président Thomas Sankara. C'est ainsi qu'il y a lieu l'organisation d'un recensement au Burkina Faso³.

En nécessitant la présence de militaires dans la zone litigieuse, il démarre dans un climat de tensions. Des incidents surviennent entre les agents du recensement et des ressortissants maliens. Le Burkina Faso⁴, à la demande du Mali, retire ses troupes de la zone litigieuse et en informe ses voisins. Les communiqués véhéments que se lancent les deux protagonistes aggravent les tensions et rendent la situation explosive.

Soudainement, l'armée malienne lançait une offensive en territoire burkinabè. Officiellement déclenchée en raison d'un litige frontalier dans la bande d'Agacher, cette seconde « guerre des pauvres » constitue surtout l'apogée de plusieurs mois de tensions entre le Mali de Moussa Traoré et le Burkina Faso de Thomas Sankara⁵.

Au pouvoir depuis 1968, le Président malien Moussa Traoré voit d'un mauvais œil l'arrivée aux affaires du capitaine Thomas Sankara à Ouagadougou, le 4 août 1983. Comme son voisin ivoirien Félix Houphouët-Boigny, il se méfie d'une éventuelle « contagion » révolutionnaire au-delà des frontières burkinabès. La suspicion du Président malien n'est pas infondée.

¹ Gendreau, Francis, 1996, « *La dimension démographique des conflits africains* », in *L'Afrique face aux conflits, Afrique contemporaine*.

² Jaffré, Bruno, 1989, « *Les années Sankara : de la révolution à la rectification* », l'Harmattan, 332 p.

³ Madiéga, Georges & Nao, Oumarou, 2003, « *Burkina Faso, cent ans d'histoire (1895 – 1995)* », Karthala.

⁴ Kaboré, Roger Bila, 2002, « *Histoire politique du Burkina Faso (1919 – 2000)* », l'Harmattan, 667 p.

⁵ Ce conflit entre ces deux pays sahéliens a rapidement été qualifié de « guerre des pauvres » par la presse internationale.

A la suite, on assiste à un ballet diplomatique incessant. Trois premiers cessez-le-feu ne sont pas respectés par les deux parties. Juste après, s'en suit la signature d'un quatrième accord entre les belligérants. Finalement, c'est la Cour Internationale de Justice qui rend son arrêt et les deux parties s'estiment satisfaites. Le Burkina Faso reçoit la partie nord dite « zone des trois rivières » qui a un intérêt stratégique important pour l'élevage et l'agriculture dans cette zone sahélienne. Le Mali récupère la zone dite « des quatre villages ».

Le choix de circonscrire notre étude au cas de la crise qui a opposé le Mali au Burkina Faso s'explique par le fait qu'aux échelons international, européen et national, les thématiques liées à la crise se situent aujourd'hui au croisement des questionnements de la science politique. Le sujet soumis à notre réflexion présente un double intérêt.

L'intérêt d'une telle étude au plan théorique est de susciter le débat autour de la réglementation relative aux respects des règles du droit international public.

Au plan politique, notre étude permettra de mettre en exergue les motivations liées au différend qui a opposé ces deux Etats, afin de voir les mécanismes qui ont servi à la résolution de ce conflit.

Au bout de ce raisonnement, émergent quelques interrogations majeures, à savoir : les facteurs explicatifs du différend ayant opposé le Mali au Burkina Faso ne sont-ils pas liés aux problèmes frontaliers liés à l'héritage colonial suite à l'imprécision du découpage territorial et aux lacunes des archives léguées par les administrateurs de l'Afrique Occidentale Française et de ses prédécesseurs ? Les incidents dans les zones limitrophes durant la période coloniale n'en constituent pas aussi d'autres facteurs explicatifs de ce différend, à la lumière des revendications relatives aux secteurs de soum et la région du Béli ? En termes de recherche de solutions, si les médiations étatiques de règlement du différend entre l'Etat malien et l'Etat burkinabè à travers les initiatives prises par ces protagonistes en vue du règlement du conflit ainsi que la médiation symbolique du Président Felix Houphouët Boigny dans le règlement du conflit opposant les Etats malien et burkinabè ont-elles été efficaces ? Cependant, qu'en-t-il des modes de règlement institutionnel du différend opposant les protagonistes malien et burkinabè, axées d'une part sur les tentatives de résolution de la crise entre les protagonistes malien et burkinabè par la médiation

régionale et d'autre part sur la sentence rendue par la cour internationale de justice dans le règlement du conflit entre les Etats malien et burkinabè ?⁶

Ainsi, il nous paraît opportun de poser une problématique dont les réponses constitueront le fil conducteur de notre raisonnement. *Si les facteurs explicatifs du différend opposant le Mali au Burkina Faso ont été recherchés et trouvés, cependant, qu'en-t-il des mécanismes qui ont été utilisés pour juguler ce différend inter-étatique?*

Pour une meilleure analyse de cette problématique, il urge d'examiner dans un premier temps les facteurs explicatifs du différend ayant opposé les protagonistes malien et burkinabè (I) avant d'analyser dans un second temps les mécanismes utilisés en vue du règlement du différend opposant les protagonistes malien et burkinabè (II).

I- Les facteurs explicatifs du différend burkinabé-malien

Le processus qui a conduit à la guerre de la Bande de l'Agacher s'explique par deux raisons majeures : Nous avons d'une part, les problèmes frontaliers liés à l'héritage colonial (A) et d'autre part, les incidents dans les zones limitrophes durant la période coloniale (B).

A- Les problèmes frontaliers liés à l'héritage colonial

Force est de constater que les problèmes frontaliers liés à l'héritage colonial sont liés à l'imprécision du découpage territorial (1) et aux lacunes des archives léguées par les administrateurs de l'Afrique Occidentale Française et de ses prédécesseurs (2).

1- L'imprécision du découpage territorial

Avec les indépendances, les frontières internes à l'empire français comme celle entre le Mali et la Haute-Volta, simples frontières administratives, deviennent frontières internationales. Or, la colonisation avait laissé ces frontières poreuses, d'autant plus qu'entre 1932 et 1947, la Haute-Volta disparaît dans le Soudan français. Les gouverneurs coloniaux faisaient régulièrement bouger cette frontière en tentant de s'adapter au mouvement des nomades.

La frontière était très perméable, un lieu d'échange et de troc. De même jusqu'à l'indépendance, la perception par la population de la frontière reste celle d'une « frontière-zone ».

⁶ A noter que ces séries de questionnaires diffèrent de la problématique centrale.

Le problème de la frontière surgit donc au moment de l'indépendance, qui consacre paradoxalement la vision colonisatrice de la frontière comme réservée « à la souveraineté absolue incarnée dans un Etat sacralisé »⁷.

2- Les lacunes des archives léguées par les administrateurs de l'Afrique occidentale française et de ses prédécesseurs

Lors des indépendances, le Mali et la Haute-Volta voulurent procéder à une relecture de leurs frontières communes. Mais pour ce qui est de ces frontières intra-coloniales, les archives léguées par les administrations de l'Afrique Occidentale Française et de ses prédécesseurs regorgent de lacunes⁸. Il y a une absence totale d'une description précise et intégrale du tracé dans un texte réglementaire ou législatif pour la zone litigieuse. Ainsi, il y a un conflit sur l'interprétation des décrets des gouverneurs généraux des cercles coloniaux du fait de la disparition puis ré institution de la Haute-Volta.

Surtout, ce sont les cartes coloniales qui prêterent à confusion notamment la carte IGN 1/200^e de 1960 sur laquelle deux villages Dioubouna et Okoulourou ne sont sur aucune carte, et qui est très imprécise. Au cœur des premières tentatives de règlement à l'amiable du conflit, elle conditionne leurs échecs. Le rôle de la pratique négligente du colonisateur dans la délimitation des frontières intra-impériale est évidemment important dans le conflit. Pour autant, ces lacunes se retrouvent sur toutes les frontières Mali-Burkina qui ne sont pas toutes le fait de conflits.

B- Les incidents dans les zones limitrophes durant la période coloniale

La zone revendiquée par le Mali est parcourue par les transhumants burkinabés et maliens, éleveurs en quête de pâturages ou cultivateurs à la recherche de terres fertiles. Le phénomène y a une intensité plus grande qu'ailleurs et ne revêt pas un caractère exclusivement frontalier. La région, riche en points d'eau et notamment en mares permanentes, attire en effet des nomades appartenant à des ethnies très diverses et venant parfois de fort loin. Il ne change pas pour autant de nature et ce sont les mêmes problèmes que les autorités locales doivent résoudre : rivalités entre sédentaires et nomades, difficultés de recensement, passage de marchandises en contrebande,

⁷ M. Foucher, *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991. 690 p.

⁸ P-C. Hien, « Les frontières du Burkina-Faso : genèse, typologie et conflits (1885-1985) » in. *Burkina Faso, Cent ans d'histoire 1885-1985* dir. Coll. Y-G Madiéga O. Nao p. 695-720.

franchissement de la frontière par des membres des forces de l'ordre maliennes à la recherche de ressortissants maliens nomadisant dans la zone soit par inadvertance, soit pour échapper à l'impôt, etc.

Déjà très marqué durant la période coloniale, ce phénomène s'est poursuivi après les indépendances aussi bien dans le secteur de Soum (1) que dans la région du Béli (2).

1- Les revendications relatives a la zone de Soum

Dans cette zone, un premier incident est survenu le 17 novembre 1962 lorsque des militaires maliens ont franchi la frontière à la poursuite de ressortissants de ce pays réfugiés en Haute-Volta et procédèrent à l'arrestation de deux Chefs bellahs recensés à Soum depuis 1961. Le second incident sérieux signalé dans le secteur de Soum entre populations voltaïques et maliennes eut lieu en 1963 à propos de l'utilisation des eaux de la vaste mare portant ce nom. Les accrochages revêtirent même une telle gravité que les correspondances administratives évoquaient « l'affaire de Soum »⁹. Inquiet de la tournure prise par les événements, le gouvernement voltaïque dépêcha, le 2 décembre 1963, une mission parlementaire sur place pour calmer les esprits et enquêter sur les incursions maliennes dans la région.

A la suite d'assez longs pourparlers et d'une rencontre à Bamako entre les ministres de l'intérieur des deux pays durant laquelle fut adopté, le 25 février 1964, un protocole d'accord concernant notamment les problèmes frontaliers et ceux relatifs à la circulation des personnes entre les deux pays, il fut décidé, à Soum, le 15 janvier 1965, au cours d'une réunion entre les commandants des cercles de Djibo¹⁰ et de Douentza¹¹, que les éleveurs maliens pourraient emprunter un couloir de 250 mètres de largeur leur permettant d'accéder à la mare de Soum.

Cet arrangement ne résolut pas cependant tous les problèmes et les archives burkinabées conservent la trace de très nombreuses incursions, en particulier de gendarmes ou de douaniers maliens cherchant à recenser, en territoire voltaïque, des ressortissants maliens ou à leur faire payer des arriérés d'impôts ou procédant à des arrestations sur ce territoire. Ainsi, le 31 août 1966, des

⁹ Voir notamment la lettre du secrétaire général de la sous-section de Djibo de l'UDV-RDA en date du 8 décembre 1963, annexe II-70.

¹⁰ Haute-Volta.

¹¹ Mali.

goumiers maliens procédèrent à une rafle de bétail en Haute-Volta. C'est ainsi que des incidents violents opposèrent deux douaniers voltaïques à des ressortissants maliens.

2- Les revendications relatives à la zone de Béli

Au nord-est de la mare de Soum, dans la région du Béli, les archives coloniales révèlent également que la grande majorité des problèmes auxquels étaient confrontées les autorités locales tenaient aux mouvements de population d'un territoire à l'autre.

Comme la zone de Soum, celle du Béli a en effet toujours été une zone de parcours des nomades, ici essentiellement touaregs et bellahs, des régions sud de l'actuel Mali. Le Béli constitue en effet une succession ininterrompue de mares permanentes sur une longueur de plus de 150 kilomètres au nord de l'Oudalan et présente dès lors un attrait tout particulier pour les éleveurs nomades de cette région particulièrement aride en saison sèche. Aussi, de temps immémoriaux, les nomades du nord y ont toujours conduit leurs troupeaux.

Ainsi, en mai 1961, un groupe de vingt gendarmes maliens occupèrent la rive nord du Béli depuis In Tougoun jusqu'à Fadar-Fadar, leur PC étant établi à Tin Akoff. Ils se heurtèrent à une assez vive résistance des populations voltaïques du secteur occupé et aux protestations vigoureuses du Chef de subdivision de l'Oudalan. Cette action engendra une atmosphère de malaise qui persista jusqu'à l'adoption le 29 novembre 1961 du protocole d'accord de San par des délégations conduites par les ministres de l'intérieur des deux Etats.

II- Les mécanismes utilisés en vue du règlement du différend opposant les protagonistes malien et burkinabé

Il importe de rappeler des rencontres ont eu lieu sur le problème frontalier propre à cette zone, les autres frontières ayant été adoptées d'un accord commun. Ainsi, en 1964 est créée une « commission paritaire » avec comme mission la « délimitation des frontières ». Elle se transforme en 1968 en « commission technique mixte » fondant ses travaux sur les problématiques cartes et rapports coloniaux.

Il s'agira d'examiner alors en premier lieu les modes de médiations étatiques de règlement du différend entre l'Etat malien et l'Etat burkinabe (A) et en second lieu les modes de règlement institutionnel du différend opposant les protagonistes malien et burkinabe (B).

A- Les modes de médiations étatiques de règlement du différend entre l'Etat malien et l'Etat burkinabé

En dépit du différend frontalier entre les protagonistes malien et burkinabé, des tentatives de médiations étatiques ont été entreprises par le Mali et le Burkina Faso en vue du règlement de leur conflit (1). Ces tentatives n'ayant pas été satisfaisantes pour la résolution du différend Burkina-Malien, d'autres médiations furent entamées par le Président Félix Houphouët Boigny, lesquelles furent très déterminantes dans la résolution de ce différend frontalier (2).

1- Les initiatives prises par les Etats malien et burkinabé en vue du règlement du différend

En 1977, la Haute-Volta et le Mali s'engagent dans la voie de la médiation politique dans le cadre d'un groupe ouest-africain connu sous le sigle ANAD (Accord de Non-Agression et de Défense). Ce processus ne débouche toutefois pas sur une solution concrète. Le Gouvernement de la République du Mali et le Gouvernement de la République de Haute-Volta ont décidé d'un commun accord de soumettre leur différend concernant la délimitation de leur frontière commune à une chambre de la Cour Internationale de Justice. A cet effet, ils ont procédé le 16 septembre 1983 à Bamako à la signature d'un accord et d'un compromis qui leur permettent de saisir ladite Cour de ce différend¹².

En 1983, l'arrivée de Thomas Sankara au pouvoir en Haute-Volta permet un changement politique fort sur la question du règlement du conflit. Il accepte aussitôt la proposition franco-sénégalaise de porter le différend à la Cour Internationale de Justice. Le Mali est plus réticent malgré l'action du Burkina en faveur de son retour au Franc CFA. Finalement, les deux pays portent le 16 septembre 1983 le contentieux devant la Cour Internationale de Justice et déposent leurs dossiers en octobre 1983. Ce recours tardif peut aussi être expliqué en partie par les coûts exorbitants d'une telle action en justice pour les deux pays (expertise, déplacement sur la zone et à la Haye).

¹² Voir Compromis Spécial Agreement., « Notification des ministres des affaires étrangères de la république du mali et de la république de Haute-Volta au greffier », à New York, le 14 octobre 1983. Compris signé par Alioune Blondin BEYE, Ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale, Pour le Gouvernement de la République du Mali et / Hama Arba DIALLO, Ministre des affaires étrangères, Pour le Gouvernement de la République de Haute-Volta.

2- La médiation symbolique du président Felix Houphouët Boigny dans le règlement du différend opposant les Etats malien et burkinabé

Les affrontements entre ces deux pays sont meurtriers. Plus d'une centaine de Burkinabès et une quarantaine de Maliens sont tués, militaires et civils confondus. Le bombardement aérien du marché de Ouahigouya est particulièrement sanglant. S'ajoute à cela, des exécutions sommaires de prisonniers de guerre, au mépris des règles internationales. Après cinq jours de combats, un accord de cessez-le-feu est trouvé le 30 décembre sous l'égide d'une médiation ouest-africaine menée par l'Ivoirien Félix Houphouët-Boigny.

Le 17 janvier 1986, lors d'un sommet de l'Accord de non-agression et d'assistance en matière de défense (ANAD) dans le cadre de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest à Yamoussoukro (Côte d'Ivoire), les présidents malien et burkinabé acceptèrent de retirer leurs troupes aux positions qu'elles occupaient avant le conflit¹³. Les prisonniers de guerre furent échangés en février et les relations diplomatiques rétablies en juin. En dépit de ces signes positifs, le différend resta sans solution.

B- Les modes de règlement institutionnel du différend opposant les protagonistes malien et burkinabé

Au-delà des modes de médiations endogènes de règlement du conflit entre l'Etat malien et l'Etat Burkinabe, d'autres initiatives furent prises par une Institution régionale à savoir l'Organisation de l'Unité Africaine (1) et une Internationale, en l'occurrence la Cour Internationale de Justice (2).

1- Les tentatives de résolution de la crise entre les protagonistes malien et burkinabé par la médiation régionale

Le règlement du conflit a eu lieu grâce à des médiateurs africains. Léopold Sédar Senghor demande une commission d'enquête de l'Organisation de l'Unité Africaine et c'est Ahmed Sékou Touré, président guinéen qui obtient le retrait des troupes. Mais il faut souligner que les deux (2)

¹³ (fr) CEDEAO : fiche d'information et structure (archive), Université de Montréal.

pays étaient convaincus qu'ils ne pouvaient l'emporter par les armes, qu'ils y avaient plus à perdre qu'à y gagner¹⁴.

Une médiation est entreprise par le président du Togo Faure Gnassingbé Eyadéma et par le président du Niger Seyni Kountché au début de l'année 1975. Est recommandée la mise en place d'une commission technique neutre pour établir un tracé définitif pour la frontière. Lors d'une rencontre ayant eu lieu à Lomé (Togo), les deux parties en acceptèrent le principe.

2- La sentence rendue par la Cour Internationale de Justice dans le règlement du conflit entre les Etats malien et burkinabé

Le 22 décembre 1986 est rendue la décision de la Cour Internationale de Justice¹⁵. La Cour, se basant sur la reconnaissance par les deux parties de la frontière établie avant l'indépendance par l'administration française, partage les 3 000 kilomètres carrés de façon presque égale entre les deux Etats selon cette frontière. Elle accorde la zone occidentale au Mali, la zone orientale au Burkina Faso. Il est intéressant de souligner que l'eau du Béli est équitablement répartie dans une zone désertique, ce qui oblige les deux parties à coopérer.

Le jugement est accepté définitif et obligatoire. Le président malien qualifia le jugement de « très satisfaisant » et de victoire pour les « peuples frères » du Burkina Faso et du Mali. Thomas Sankara déclare le 26 décembre 1986 « L'imprécision de la frontière ne sera plus jamais source d'affrontement »¹⁶.

Conclusion

En définitive, il faut retenir que le conflit de délimitation qui oppose les deux Etats dans cette zone a des racines historiques qui sont indissociables des caractères géographiques de la région¹⁷.

¹⁴ H. Derme, *Le conflit entre le Burkina Faso et la République du Mali : point de vue historique*, Paris, Université Paris I, 1988, p. 35-37.

¹⁵ Différend frontalier, Arrêt CIJ, recueil 1986, p. 99-101.

¹⁶ Thomas Sankara, *Anthologie des discours de Thomas Sankara*, Paris, éd. Kontre Kulture, 2023, p. 203.

¹⁷ Voir : Mémoire du Burkina Faso signé le 03 Octobre 1985 par L'agent du Burkina Faso, Ernest N. OUEDRAOGO, ministre de l'administration territoriale et de la sécurité. Et Le coagent, Emmanuel L. SALEMBERE, ambassadeur du Burkina Faso en France.

Le Burkina Faso¹⁸ et le Mali ont notifié à la Cour, le 14 octobre 1983, un compromis aux termes duquel ils soumettaient à une chambre de la Cour la question de la délimitation de la frontière terrestre entre les deux Etats sur une partie de sa longueur. La Chambre a été constituée par ordonnance du 3 avril 1985. A la suite d'incidents graves ayant opposé les forces armées des deux pays dans les derniers jours de 1985, ladite Chambre a été saisie par les deux Parties de demandes parallèles en indication de mesures conservatoires. Elle a indiqué de telles mesures par ordonnance du 10 janvier 1986.

Dans son arrêt rendu le 22 décembre 1986, la Chambre a tout d'abord examiné quelle était la source des droits que les Parties revendiquaient. Elle a noté que devaient s'appliquer, en l'espèce, le principe de l'intangibilité des frontières héritées de la décolonisation ainsi que le principe de l'*uti possidetis juris*, ce dernier principe accordant au titre juridique la prééminence sur la possession effective comme base de souveraineté et visant avant tout à assurer le respect des limites territoriales au moment de l'accession à l'indépendance. La Chambre a précisé que, lorsque ces limites n'étaient que des délimitations entre divisions administratives ou colonies relevant toutes de la même souveraineté, l'application du principe de l'*uti possidetis juris* les transformait, comme en l'occurrence, en frontières internationales.

Elle a également indiqué qu'elle prendrait en considération l'équité telle qu'elle s'exprime dans son aspect *infra legem*, c'est-à-dire cette forme d'équité qui constitue une méthode d'interprétation du droit et qui repose sur le droit. Pour étayer leurs thèses, les Parties ont invoqué divers moyens de preuve, dont des textes législatifs et réglementaires ou documents administratifs français, des cartes et les « effectivités coloniales », autrement dit le comportement des autorités administratives en tant que preuve de l'exercice effectif de compétences territoriales dans la région durant la période coloniale.

Ayant examiné ces différents moyens de preuve, la Chambre a fixé le tracé de la frontière entre les Parties dans la zone contestée. La Chambre a également eu l'occasion de préciser, au sujet du tripoint Niger-Mali-Burkina Faso, que sa compétence ne se trouvait pas limitée du seul fait que le point terminal de la frontière se situait sur la frontière d'un Etat tiers non partie à l'instance. Elle

¹⁸ Alors dénommé Haute-Volta.

a ajouté que les droits du Niger étaient sauvegardés, en tout état de cause, par le jeu de l'article 59 du Statut de la Cour¹⁹.

¹⁹ Cour internationale de Justice., « Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali) », vue d'ensemble de l'affaire, consulté le 19 Septembre 2023.

Les autorités traditionnelles à l'assaut des postes électifs : trajectoires de conquête du pouvoir politique au Cameroun

Traditional authorities attacking elective positions: trajectories of conquest of political power in
Cameroon

OKONO ANGO Gaëlle Sylvanie
Docteur en Sciences Politiques
(*Université de Yaoundé II ; Cameroun*)

Résumé : Alors que certains sonnaient le glas des chefferies traditionnelles, confinées à leurs rôles de gardiennes de la tradition et d'observatrices passives des réalités contemporaines, les mutations de l'environnement sociopolitique ont démontré le contraire. Les chefs coutumiers sont en effet passés de l'ancienne stratégie de neutralisation des institutions villageoises modernes à une stratégie plus agressive d'investissement direct de la scène politique à la faveur de la nouvelle alliance entre la chefferie traditionnelle et l'État. Dans de nombreux cas, ils se sont fait élire comme maires de leur commune, députés, sénateurs, conseillers régionaux, bravant les scrupules de certains membres de leur entourage, pour qui le chef coutumier doit être au-dessus de la mêlée.

Mots clés : chefferie traditionnelle, pouvoir politique, poste électif

Abstract: While some sounded the death knell for traditional chiefdoms, confined to their role as guardians of tradition and passive observers of contemporary realities, changes in the socio-political environment have demonstrated the opposite. Traditional chiefs have in fact moved from the old strategy of neutralizing modern village institutions to a more aggressive strategy of direct investment in the political scene thanks to the new alliance between chiefdom and the State.

In many cases, they were elected as mayors of their commune, deputy, senators, regional councilors, defying the scruples of certain members of their entourage for whom the customary leader must be above the fray.

Keys words : traditional chiefdoms, political power, elective position

Introduction

La libéralisation politique de la fin des années 80 et particulièrement le décret n°77/245 du 15 juillet 1977 portant organisation des chefferies traditionnelles a constitué un tournant majeur pour l'entrée en politique des chefs traditionnels. Alors que beaucoup avait sonné le glas des gardiens de la tradition, l'Etat camerounais a plutôt mis en œuvre des mécanismes d'encadrement sociopolitique des chefferies traditionnelles. Désormais députés, membres actifs des partis politiques, sénateurs et aujourd'hui conseillers régionaux, les gardiens de la tradition ont progressivement investi tous les domaines de la vie politique camerounaise. Les chefs traditionnels ont quitté les palais pour se lancer à l'assaut des postes électifs, menant campagne en politiciens aguerris. Pour Dominique Junior ZAMBO ZAMBO, l'aire politique locale est une arène essentiellement et permanemment dynamique. Dynamique que nourrit une volonté constante quoique échelonnée dans le temps, de transformation sociale fondée sur la recherche de meilleures conditions de vie, pour l'offre desquelles se battent les leaders locaux⁷⁶⁰.

La période électorale est parmi les moments les plus importants de la vie de l'Etat. Elle est le reflet de la vivacité démocratique et de la ferveur patriotique. A cette occasion, toutes les forces vives de la nation sont invitées à prendre part à la construction de l'édifice de l'Etat. Les autorités traditionnelles ne sont pas en reste du projet national. Elles sont actives, dynamiques, engagées et très souvent partisans lors des campagnes électorales. S'il est vrai que les autorités traditionnelles occupent une part importante sur la scène politique en tant qu'auxiliaires de l'administration⁷⁶¹ et très souvent agents de campagne de certains partis politiques, il est un autre pan qui reste encore peu exploré, celui de leur participation en tant que candidats à part entière aux processus électoraux.

Comment les chefs traditionnels participent-ils aux processus électoraux ? Quelles stratégies mettent-ils en œuvre pour assurer leurs victoires ? Quelles sont les variables mobilisées pour asseoir leur influence sur l'électorat ? Telles sont les questions qui conduisent notre analyse.

⁷⁶⁰ Dominique Junior ZAMBO ZAMBO, Jowel Jackson BIOCK, Gervais MVODO MBOGSI, Abdoulaye MAHAMAT, « Les relations de coopération entre les autorités traditionnelles, les pouvoirs étatiques (services de l'administration) et les représentants des communes et leurs implications sur le processus de décentralisation en cours », p.5

⁷⁶¹ Le Décret de 1977⁷⁶¹ confère ainsi aux autorités traditionnelles le statut « d'auxiliaires d'administration » chargés qu'ils sont désormais de véhiculer l'idéologie de l'Etat-nation en construction et d'inciter leurs sujets à l'acquisition de la citoyenneté de l'Etat du Cameroun. C'est dans cette mouvance que beaucoup des chefs traditionnels ont fait leur entrée dans l'administration publique et certains y ont occupé des positions de responsabilité importantes.

Dans le cadre de notre étude, nous porterons notre attention sur les élections sénatoriales de Mars 2023 et les élections régionales de décembre 2020 auxquelles ont postulé plusieurs chefs traditionnels. Ces élections représentent pour bon nombre d'élus, une potentielle source de légitimité d'exercice du pouvoir au niveau local. L'accession à un poste électif attise donc la convoitise des différents acteurs et renforce les confrontations déjà existantes au niveau local.

L'objectif de cette étude est d'analyser le positionnement des chefs traditionnels comme challengers électoraux et les stratégies de campagne mises en œuvre par ces derniers pour s'assurer des victoires. Pour nous conduire dans cette analyse, nous nous appuyerons sur trois principales variables : l'exacerbation de la domination traditionnelle et charismatique, le militantisme politique ostentatoire en faveur du RDPC et la manipulation politique du sacré.

L'observation des meetings politiques, des meetings électoraux et le suivi des émissions et reportages politiques sur les chaînes de télévisions publiques et privées sont nos principales sources d'inspiration. Les données recueillies ont été complétées par des entretiens semi-directifs avec des entrepreneurs économiques, des responsables politiques, des militants et sympathisants des partis politiques, des membres d'associations collectives et avec des observateurs de la scène politique camerounaise.

I- Emprise politique des chefs traditionnels par l'exacerbation de la domination traditionnelle et charismatique sur la scène politique locale

Le chef traditionnel, élu comme conseiller régional, député ou sénateur est donc perçu comme une élite aux compétences et aux performances exceptionnelles et objectivement vérifiables et à qui l'on peut conférer « un ensemble de rôles stratégiques »⁷⁶². En effet, en vertu de leur antériorité à l'État colonial et postcolonial, les institutions de gouvernance traditionnelle possèdent l'avantage de l'expérience dans le contrôle des hommes et surtout celui de la relative meilleure adaptation par rapport aux réalités du milieu⁷⁶³. L'élection du chef traditionnel pourrait donc s'apparenter à la reconnaissance de sa capacité d'influence.

L'élection des chefs traditionnels obéit donc à des règles particulières. Les premières élections régionales organisées le 6 décembre 2020 ainsi que les élections sénatoriales de Mars 2023 ont donné l'occasion de se pencher sur les modalités de participation politique des chefs traditionnels. Pour ce qui est des élections régionales, un total de 900 conseillers régionaux

⁷⁶² AKOUN A., ANSART P. *Dictionnaire de sociologie, Le Robert-Seuil*, Paris, 1999, p.32

⁷⁶³ OUEDRAOGO H. « Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales », *Mondes en développement*, Paris, 2006, n° 133, p. 9-29.

devaient être élus. Ces futurs élus se répartissaient en 90 membres, représentant chacun, les 10 régions du Cameroun. Dans chacune de ces régions, 70 conseillers sont élus par un collège électoral composés de délégués des conseillers municipaux de chaque département ; et les 20 autres sont les membres du commandement traditionnel élus par les chefs traditionnels en leur sein. Les membres du commandement sont élus au scrutin majoritaire plurinominal à un tour par les chefs traditionnels de 1^{er} et 2^{ème} degré. S'ils sont également conseillers municipaux, les chefs traditionnels ne peuvent voter que dans un seul des deux collèges électoraux.

En ce qui concerne les élections sénatoriales, les candidats sont soit nommés par le Président de la République, soit élus à l'issue d'une campagne électorale. Le Sénat se compose ainsi de 100 sénateurs.

Dans son célèbre ouvrage *Les trois types purs de la domination légitime*, Max WEBER distinguait trois types de légitimités définissant les façons dont se manifeste le pouvoir chez les individus. La domination légale rationnelle dont les détenteurs tirent leur légitimité de la force de la loi et des institutions. La légitimité traditionnelle qui s'appuie sur le pouvoir de la tradition, des us et coutumes. La légitimité charismatique enfin, s'appuie les dispositions naturelles et l'aura dégagée par l'individu. Les chefs traditionnels dans le cadre de notre étude disposent des légitimités traditionnelles et charismatiques qui constituent les ressources essentielles à leur ascension politique. Généralement adoubés par leurs sujets, les chefs traditionnels se servent habilement de leur influence pour remporter des victoires électorales.

Les chefs exercent un pouvoir sociopolitique qu'ils tiennent des ancêtres. Bien que cette légitimité traditionnelle soit en érosion en milieu urbain, elle n'en demeure pas moins vivace en milieu rural, où prédomine une culture de soumission aux chefs⁷⁶⁴. Aussi les chefs coutumiers ou traditionnels jouent-ils un rôle important dans la gouvernance locale. Il en va de même dans le domaine électoral, où ils apparaissent comme des agents de mobilisation très courtisés par les partis, notamment les plus puissants. Nous analyserons cette emprise politique à travers d'une part les jeux d'influence et les tractations politiques menées par les chefs en période de campagne (A) ; d'autre part la collaboration clientéliste avec les élites politiques locales (B).

⁷⁶⁴ Augustin LOADA « Les Burkinabè Préfèrent l'Impartialité Politique de Leurs Chefs Traditionnels », *Afro Baromètre*, Note Informative N°150, Décembre 2014, p.1

A- Chefs traditionnels au cœur des jeux d'influence et des tractations politiques

La campagne électorale est l'occasion pour les challengers électoraux de mener leurs stratégies afin de s'attirer le plus de sympathie et gagner la confiance de l'électorat. Les jeux d'influence et les tractations politiques des chefs traditionnels font donc partie intégrante des méthodes utilisées pour évincer la concurrence et s'assurer la victoire. Grâce à la légitimité traditionnelle et charismatique dont ils disposent, les chefs traditionnels pèsent d'un poids important dans le jeu électoral non seulement au niveau des partis politiques mais aussi sur les populations.

1- Tractations électorales et difficile consensus au sein du même parti politique

Alors qu'ils semblaient encore il y a quelques temps en marge des tractations politiques propres aux politiciens rodés, les chefs traditionnels ont progressivement investi les scènes politiques locale et nationale en adoptant des stratégies de séduction et d'influence de l'électorat pour s'assurer des victoires éclatantes aux élections⁷⁶⁵. D'ailleurs pour Héritier MAMBI TUNGA-BAU, il faudrait comprendre le « retour en force » de la chefferie comme une demande de reconnaissance plus affirmée de sa position spécifique et de son rôle incluant une participation et des responsabilités élargies dans l'administration de l'Etat⁷⁶⁶.

Les chefs traditionnels se livrent ainsi à des transactions politiques pour assurer leur positionnement sur les listes électorales. La multiplicité des listes de candidatures au sein du même parti est d'ailleurs le reflet des mésententes et des négociations politiques difficiles entre les challengers. Dans le cadre des élections régionales de décembre 2020, selon les statistiques rendues publiques par le Conseil électoral d'Elections Cameroon, 111 listes électorales étaient en compétition pour élire les membres du commandement traditionnel. Parmi les concurrents, des figures bien connues, dont l'une des plus emblématiques est certainement le Président du Conseil national des chefs traditionnels du Cameroun, Sa Majesté Alim Garga Hayatou, Lamido de Garoua. On notera aussi le Fon de MANKON dans la région du Nord-Ouest, Sa Majesté Angwafor III.

Dans le département de l'Océan par exemple, le consensus n'avait pas pu être atteint du fait des nombreuses divergences entre les chefs en compétition pour le compte du RDPC. Cinq places pour neuf arrondissements comptant 24 chefs de 2^{ème} degré. L'équation était devenue

⁷⁶⁵ Dominique Junior ZAMBO ZAMBO et al. op cit. p.5

⁷⁶⁶ Héritier MAMBI TUNGA-BAU « Pouvoir traditionnel et pouvoir d'Etat en République Démocratique du Congo Esquisse d'une théorie d'hybridation des pouvoirs politiques », Ed. *Mediaspaul*, Kinshasa, 2010, p. 17

impossible. Finalement, ce seront trois listes qui entreront en compétition aux régionales de 2020. Leurs Majestés Thomas MVOUBIA, Maxime Trésor NGALLY et Dominique OYIE, tête des trois listes de l'Océan, avec leurs colistiers peaufinaient leurs stratégies. « *Tout se jouera sur ce qu'on propose. Et ce sera loin de la corruption et de l'intimidation* » déclarait Sa Majesté OYIE.

Même constat dans le département de la Menoua où ce seront finalement deux listes qui seront rendues publiques à l'issue de la première session ordinaire d'Élections Cameroon, en vue des élections partielles du 4 Avril 2020. La première liste est conduite par Sa Majesté Gabriel TSIDIE et la seconde, par Sa Majesté Albert GNINTEMZEM.

Dans la région du Centre, le choix des membres du commandement traditionnel aux élections régionales de 2020 avait été l'occasion de nombreuses négociations et polémiques. En effet, avec ses deux chefs de 1^{er} degré, 30 chefs de 2^{ème} degré et plus de 400 chefs de 3^{ème} degré, le consensus n'avait pas pu être facilement trouvé sur qui ferait parti du commandement traditionnel. Dans le seul département de la Lékié, 12 candidatures avaient été enregistrées pour 2 sièges disponibles. Sa Majesté Jean-Marie MAMA confiait d'ailleurs que : « *Nous travaillons dans la recherche du consensus. Ce qui n'est pas évident au regard du nombre de prétendants. Or nous devons tout faire pour nous entendre. Car autant nous évitons le vote lors de la désignation des chefs traditionnels, autant nous ne devons pas ouvrir une telle compétition à cette occasion* ».

De même dans le département du Noun (région de l'Ouest), les représentants du commandement traditionnel aux élections régionales avaient été désignés sur la base d'arrangements parfois difficiles à trouver. Avec 18 chefs de 2^{ème} degré et 180 chefs de 3^{ème} degré sous l'autorité du Sultan, Roi des Bamouns, seul chef de 1^{er} degré, le choix des représentants avait fait l'objet d'importantes discussions. Finalement, trois listes de représentants sortiront victorieuses de ces négociations ardues : S.M NGANJU VESSA Ibrahim, S. M TANAME NJANKOUO Samuel Salvador, S.M Nji MEWOUE NSANGOU Mama.

Depuis le retour du multipartisme au Cameroun, l'investiture par un parti politique ne suffit plus pour s'assurer la victoire, comme c'était le cas pendant la période du parti unique⁷⁶⁷, car la compétition électorale renvoie désormais à la mise en concurrence de plusieurs acteurs et entreprises politiques en quête de trophées politiques⁷⁶⁸. A l'époque, le vote prévu au sein de la

⁷⁶⁷ Ibrahim MOUICHE, *Autorités traditionnelles et démocratisation au Cameroun. Entre centralité de l'État et logiques du terroir*, Münster, LIT Verlag (« Modernity and Belonging, Series 5 »), p. 3

⁷⁶⁸ Luc SINDJOUN « Élections et politique au Cameroun : concurrence déloyale, coalitions de stabilité hégémonique et politique d'affection », *African Journal of Political Science*, II (1), p. 90

corporation des chefs coutumiers ne pouvait pas susciter d'inquiétudes étant donné que la renommée et le prestige liés à chaque pouvoir coutumier assureraient automatiquement l'élection de ces chefs coutumiers par des notables qui, souvent leur étaient vassaux. Ce mode de désignation mettait les chefs coutumiers et leurs notables à l'abri d'un vote au suffrage universel.

2- Les chefs traditionnels et les stratégies de séduction et de persuasion des populations

L'emprise de l'« Etat moderne » sur les structures du pouvoir traditionnel n'a pas privé le chef coutumier de son autorité sur les populations dans les milieux où ont existé des entités politiques à pouvoir centralisé avant la colonisation. Au fil du temps, les chefferies traditionnelles ont été plutôt investies du pouvoir d'Etat de par la reconnaissance et l'investiture gouvernementale qui confèrent des compétences liées à l'accomplissement des missions nouvelles de l'Etat. Ce qui consacre la dualité de pouvoir du chef coutumier ; à la fois auxiliaire administratif et gardien des traditions.

Toutefois, si les populations locales ont pour la plupart toujours respectés la position emblématique du chef traditionnel, on assiste de plus en plus à des mouvements de contestation de l'autorité du chef. Les consignes de campagne données par ces derniers ne sont pas toujours respectées. Dans les sociétés segmentaires notamment, où il existe une multiplicité d'autorités familiales indépendantes les unes des autres, l'autorité du chef est amoindrie. Du fait de l'absence de coordination suffisante de l'autorité traditionnelle dans ces sociétés à pouvoir politique non centralisée, les comportements électoraux des populations locales sont hétérogènes ; chaque famille obéissant aux consignes de son propre chef.

Les chefs-candidats aux élections doivent désormais déployer des stratégies de séduction et de persuasion de l'opinion publique. Les votes des populations ne sont plus un acquis. Les chefs traditionnels se présentent comme des challengers politiques qui doivent convaincre, négocier, marchander le plébiscite de leurs populations devenues plus exigeantes.

Les chefs effectuent des dons auprès de leurs populations pour s'assurer leur pleine sympathie lors du scrutin et réaffirmer sa position de leader charismatique local. Ces dons des chefs traditionnels se font suivant une logique d'acquisition-distribution-rétribution. En effet, les chefs traditionnelles tissent au préalable des alliances avec les élites urbaines locales à qui ils promettent soit des terrains bien placés, soit des titres de notabilité ou encore une assurance de vote à 100% de leurs communautés lorsque ces élites urbaines seront à leur tour en quête de postes électifs. En retour, les élites leur assurent le financement de leurs campagnes et de quoi

«flatter » l'électorat local par des denrées alimentaires, des dons de fournitures scolaires aux élèves, etc. Certaines autorités traditionnelles gardent encore une certaine estime auprès des populations de telle sorte que, pour mener une action dans la localité, leur appui est indispensable. Pour BREMOND et GELEDAN, celui qui effectue le don attend toujours du bénéficiaire une contrepartie implicite à court ou à long terme. Cette contrepartie pouvant être matérielle, c'est-à-dire de nature économique (un don de sens inverse) ou de nature non économique à l'exemple de l'assistance ou l'allégeance⁷⁶⁹. Parler d'échanges mutuels entre entrepreneurs-politiciens et populations locales reviendrait donc à cerner la relation unissant les deux types d'acteurs dans la société politique camerounaise.

La question du pouvoir local en effet est devenue très importante avec le transfert des méthodes classiques de l'anthropologie à la science politique, et on privilégie depuis lors l'étude du politique dans des communautés restreintes⁷⁷⁰. Surtout que c'est sur la scène locale qu'un entrepreneur politique individuel, armé de ses stratégies, est le plus aisément appréhendable⁷⁷¹.

Dans le cadre de la campagne électorale pour les régionales de décembre 2020, certains chefs avaient opté pour la proximité avec leurs électeurs. Les visites familiales étaient l'option choisie par Sa Majesté MOHAMADOU HAYATOU ISSA, Lamido de Ngaoundéré. « *Cette campagne sera axée sur les visites en famille. Au cours de nos entretiens, nous allons demander aux retardataires d'aller récupérer leurs cartes d'électeurs afin d'élire les hommes de leur choix. (...) Cependant, je suis sûr qu'au cas où je serais élu, je ferais tout mon possible pour améliorer les conditions de vie de ma population dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la construction des infrastructures...* » arguait le monarque.

Dans le département du Faro et Déo, Sa Majesté MOHAMADOU HAYATOU HAMADINA, lui aussi candidat aux dites régionales, misait sur une campagne axée sur le porte-à-porte en promettant amélioration de l'économie, promotion des petites et des moyennes entreprises, ainsi que de la culture. Le chef nous confiait ainsi que : « *pour gagner des voix, il faut se rapprocher des populations. Vous connaissez mieux les préoccupations des gens et vous restez connectés aux réalités locales* ».

⁷⁶⁹ BRÉMOND, J. et GÉLÉDAN, A. (2002) *Dictionnaire des sciences économiques et sociales*, Paris, Belin p.173.

⁷⁷⁰ ABÉLÈS, M. & JEUDY, H.-P. (dir.) (1997) *Anthropologie du politique*, Paris, Armand Colin p.14

⁷⁷¹ LACAM, J.-P. (1988) « Le politicien investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques », *Revue française de science politique*, 38 (1) : 23-47, p.24).

Dans le département de la Mifi dans la région de l'Ouest, leurs Majestés MIttérand MOUMBE FOTSO (Bamougoum), Njitack Ngompé Pelé (Bafoussam) et Alain Guillaume Tela Nembot (Baleng), ont quant à eux opté pour la stratégie du meeting. Ils organisaient ainsi une grande rencontre pour « expliquer aux électeurs l'importance du scrutin pour notre devenir commun, leur présenter notre bulletin de vote et les convier à voter pour que nous puissions nous mettre ensemble au travail en saisissant cette porte qui nous est ouverte » déclarait Sa Majesté Mitterrand MOUMBE FOTSO, tête de liste dans le département de la Mifi.

Dans le département du Koung-Khi, les chefs traditionnels ont opté pour la stratégie du déploiement en plusieurs équipes de terrain, l'objectif étant de couvrir le plus d'espace possible. Le Sénateur et chef Bandjoun, Honoré DJOMO KAMGA et son colistier Samuel Feumpetin avaient réuni certains électeurs au quartier Hiala à Bandjoun. Au même moment, leurs Majestés Innocent Nayang Toukam (Batoufam) et Georges Désiré Pouokam (Bayangam) sont allés à la rencontre d'autres électeurs dans leurs domiciles. Il convient de rappeler que dans ce département du Koung-Khi, deux listes s'affrontaient pour les représentants du commandement traditionnel.

Dans la Bénoué, région du Nord, les chefs traditionnels ont opté pour la stratégie de la diffusion par voie de réseaux sociaux et celle du porte à porte. Les candidats ont ainsi diffusé leurs feuilles de route par whatsapp, communiqués audiovisuels, tracts. Ainsi sur certains prospectus on pouvait lire : « *les autorités traditionnelles de la Bénoué s'engagent à participer activement et à contribuer positivement à la gouvernance des projets de développement de notre département, la scolarisation des enfants, la santé, les problèmes socio-culturels* ».

B- Collaboration clientéliste avec les élites politiques locales et les opérateurs économiques

Les élites politiques locales nouent avec les chefs traditionnels une relation de donnant-donnant. Entre amitié intéressée et quête de titre de noblesse, les uns servent presque toujours les intérêts des autres. Dans le cadre des périodes électorales, la plupart des chefs traditionnels ne disposent pas de ressources nécessaires pour battre campagne de manière efficace. La quête de soutiens financiers (1) et de célébrité politique (2) deviennent donc impératives.

1- Les chefs traditionnels en quête de soutiens financiers et humains pour la campagne électorale

La période électorale est le moment de la mobilisation des soutiens multiformes ; et les moyens financiers en constituent l'un des plus importants. La plupart des chefferies ne disposent pas de ressources financières importantes. Délestées de leur influence par le poids de l'autorité administrative, elles doivent désormais compter sur les élites locales et les opérateurs économiques de la région pour financer leurs ambitions politiques.

Au niveau financier, les élites urbaines offrent d'importantes sommes d'argent au chef traditionnel en quête de suffrages. Elles contribuent aussi grandement aux opérations de solidarité pour l'entretien de la chefferie ou du lamidat. Sur le plan matériel, les élites peuvent offrir des véhicules aux chefs ou des matériaux de construction pour leur palais. Fréquemment, ce sont les chefs eux-mêmes qui suscitent l'appétit des élites.

Le code électoral camerounais ne prévoit pas un soutien financier pour les chefs traditionnels durant leurs campagnes électorales. La loi n°2012/001 portant code électoral dispose en son article 285 que, « *dans le cadre des élections des députés, des sénateurs, des conseillers régionaux ou des conseillers municipaux, les fonds publics destinés au financement des campagne électorales sont répartis en deux tranches d'égales montant aux partis politiques qui participent aux élections* ». Les financements ne sont donc attribués qu'aux partis politiques. Pour Sa Majesté Jean Benoit ETOUNDI ATANGA, Chef traditionnel de 2^{ème} degré du groupement Yanda à Yaoundé et alors candidat aux élections régionales dans la circonscription du Mfoundi, « *nous sommes tous appelés à remplir des missions de service public pour le compte de nos populations. Nous comprenons donc très mal que nous soyons exclus des financements publics de la campagne électorale* »⁷⁷². En réponse aux nombreuses plaintes des chefs, le Président de la République avait alors prescrit une dotation comme appui financier aux chefs traditionnels pour les sénatoriales de 2018. Toutefois, avec les fonds qui arrivèrent deux jours seulement avant la fin de la campagne, de nombreux chefs traditionnels avaient dû préfinancer leur campagne en comptant sur d'autres sources de financement, notamment les élites et opérateurs économiques locaux.

Devenus challengers électoraux, Les chefs traditionnels endossent désormais la double posture d'entrepreneurs politiques et de clients politiques. D'une part, en tant que clients

⁷⁷² Extrait de l'entretien avec Sa Majesté Jean Benoit Etoundi Atanga, Chef traditionnel de 2^{ème} degré du groupement Yanda à Yaoundé, Novembre 2020.

politiques, ils sont demandeurs d'aides, de dons et de soutiens de la part des Hommes politiques pour financer leurs ambitions politiques. D'autre part, en tant qu'entrepreneur politique, ils mettent en œuvre des stratégies et accumulent des ressources économiques importantes avant leur entrée en politique⁷⁷³. Pour Achille MBEMBE, cette recherche de financements permet aux chefs traditionnels d'amasser des fortunes considérables et de les redistribuer pour préparer leur entrée en politique dans un contexte de pauvreté et de rareté matérielle⁷⁷⁴. Le soutien financier à la campagne des chefs traditionnels se déroulent donc dans le cadre d'un échange clientéliste.

La plupart des chefs traditionnels, candidats aux sénatoriales de 2018, 2023 et aux régionales de 2019 sont des visages bien connus de la scène politique locale. Presque tous avaient déjà occupé des hauts postes de responsabilités, disposant ainsi d'un capital sociopolitique important constitué durant leurs carrières.

Dans la partie septentrionale, les chefs traditionnels sénateurs sont majoritairement des lamibés disposant d'une influence très importante sur leurs sujets. La candidature du Lamido vaut généralement élection automatique. N'étant soumis à aucune concurrence, les Lamibés-sénateurs ou conseillers régionaux, tirent la plupart de leurs financements de campagne d'une part des partis politiques et d'autres part de leurs sujets qui se mobilisent massivement pour l'élection de leurs chefs. Ce fut le cas du feu Lamido de Maroua, El Hadj Bakary Yerima Bouba, élu conseiller régional à une majorité écrasante de 75,55% en décembre 2020. Dans ces régions où les lamibés jouissent du double statut de chefs traditionnels et religieux, les populations voient dans l'élection de ces « chefs-dieux », l'occasion du rayonnement de leurs localités.

Les chefs traditionnels reçoivent d'importants soutiens financiers surtout de certains partis politiques qui espèrent compter sur eux le moment venu pour mobiliser les foules en leur faveur. Durant leurs campagnes, les soutiens se matérialisent essentiellement par des enveloppes d'argent, la fourniture des véhicules pour sillonner les localités, la production et la distribution du matériels de campagne (T-shirt, affiches, banderoles etc.). Dans la localité de Dschang, on note le retour des hommes et femmes urbains dans la localité pour faire des dons aux chefs et occuper des positions de premier ordre. C'est ce que J.-P. WARNIER appelle « parade nobiliaire »⁷⁷⁵.

⁷⁷³ Ramsès TSANA NGUEGANG, « Entrepreneurs-politiciens et populations locales au Cameroun », *Cahiers d'études africaines* [En ligne], 220 | 2015, mis en ligne le 01 janvier 2015, consulté le 30 avril 2019

⁷⁷⁴ Achille MBEMBE, *De la post colonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, 2000, Karthala (« Les Afriques »), p.75

⁷⁷⁵ WARNIER, J.-P. *L'esprit d'entreprise au Cameroun*, Paris, 1993, Karthala, p. 74

En plus des soutiens financiers, la ressource humaine est un gage de réussite de la campagne électorale. Les autorités traditionnelles en compétition recrutent comme les partis politiques, des agents intérimaires électoraux qui font du porte à porte auprès des électeurs à leur place. Les chefs gardent toujours leurs postures de gardien de la tradition et ne peuvent faire le tour des maisons du village et rencontrer chaque électeur.

Dans ce sens, le recrutement de travailleurs saisonniers, de cash-workers politiques qui recherchent au gré des annonces des partis et des candidats, l'emploi le mieux rémunéré, est la technique la plus répandue. Les autorités traditionnelles y trouvent également leurs comptes. Avec la mise en œuvre de la décentralisation régionale par exemple, la plupart des chefs coutumiers, aux bases matérielles fragiles, se sont lancés à l'assaut de l'électorat en engageant des agents de campagne chargés de faire du porte à porte pour l'éclatante victoire de "Sa Majesté". Pour bon nombre de ces chefs, se faire élire comme conseiller régional est l'assurance de bénéficier des rentes et privilèges de toutes sortes. Ces agents de campagne s'engagent à travailler à pérenniser l'influence du chef en lui apportant les soutiens politiques et électoraux dont il a besoin. Dans ce processus, le matériel électoral partisan, c'est-à-dire l'ensemble des objets liés aux pratiques de campagne des partis politiques, joue un rôle très important, puisque la clé du succès électoral réside en partie dans sa conception et sa diffusion durant cette courte période.

Les personnes ainsi recrutées par leurs patrons de circonstances, deviennent le temps d'une campagne : auxiliaires du jeu électoral⁷⁷⁶, de relais électoraux circonstanciels, d'agents intermédiaires⁷⁷⁷, d'animateurs électoraux, de courtiers (brokers) ou démarcheurs électoraux. Dans le cadre de cette étude, l'ensemble des individus recrutés par les chefs à titre temporaire pour leur apporter une aide momentanée durant la campagne électorale constitue le personnel politique intérimaire. Ils acceptent ainsi le travail électoral partisan pendant la campagne électorale⁷⁷⁸. Ils effectuent des tâches électorales temporaires, mais ne se considèrent pas toujours en cette circonstance comme des partisans de Sa Majesté.

⁷⁷⁶ Jacques GERSTLE, « Le renouvellement des études sur les campagnes électorales », *Politix*, Paris, 1989, vol. 2, no 5, p. 7-10.

⁷⁷⁷ Richard BANEGAS, « "Bouffer l'argent". Politique du ventre, démocratie et clientélisme au Bénin », dans Jean-Louis BRIQUET et Frédéric SAWICKI (sous la dir. de), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, 1998b, *Presses universitaires de France*, p. 75-109.

⁷⁷⁸ Daniel GAXIE « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, 1977, vol. 27, no 1, p. 123-154.

2- Les chefs traditionnels en quête de célébrité politique

Lorsque l'on veut acquérir du crédit politique dans une localité, la première stratégie est de se faire connaître, acquérir de la visibilité politique, devenir « l'Homme en vue », celui ou celle qui fait le buzz. La célébrité politique relève alors de la popularité d'un acteur politique qui peut être acquise différentes manières. Pour Christian LEBART, « le leadership politique est toujours associé, d'une façon ou d'une autre, à la célébrité »⁷⁷⁹.

Bien qu'ayant reçu par la naissance ou l'administration, des titres de notabilité, les chefs traditionnels cherchent par d'autres moyens que la naissance ou l'héritage, à étendre leur champ d'influence politique, en se faisant connaître du public. Dans leur quête de popularité, et en accord avec les élites, les chefs traditionnels organiseront des championnats de vacance sur leurs territoires ou des meetings politiques ; profitant de l'occasion pour lancer leurs campagnes et scander les slogans à la gloire des partis au sein desquels ils militent.

Au cours de ces regroupements, les chefs traditionnels se mettent en scène, se livrant au discours élogieux de campagne et à des pratiques oblatives soutenus avec emphase par les élites qui financent la campagne en arrière-plan. Les discours et les dons sont suivis des danses animées qui seront récompensées par une générosité spontanée (farotage). Comme il existe dans chaque localité du Cameroun une instance de prospection des personnes populaires⁷⁸⁰, ce capital social acquis permettra à son détenteur d'être courtisé par les partis politiques tant du pouvoir que de l'opposition. C'est ainsi qu'en septembre 2019, le Lamido de Banyo, par ailleurs sénateur, El Hadj Mohaman Gabdo Yahya, offrira une bourse scolaire de 50000FCFA à chacun des 265 bacheliers de sa localité ; soit un montant total de 13.250.000frs CFA. L'on comprend pourquoi Paul Veyne affirme que « les largesses rendent populaires leurs auteurs et deviennent un critère de recrutement des politiciens [...] »⁷⁸¹. En effet, après avoir gagné la confiance de leurs populations par des largesses, le chef traditionnel comme tout autre postulant à un poste politique, cherche à s'attirer les faveurs d'un parti politique.

La célébrité politique se construit donc à travers une exposition médiatique intense, variée et très individualisée qui débute bien avant que l'entreprise politique soit visible et officialisée.

⁷⁷⁹ Christian LE BART, « La fabrique des personnalités politiques. De l'exemplarité à la singularité ». In Francois HOURMANT, Mireille LALANCETTE, Pierre LEROUX, *Selfies et Stars, pratique et culture de la célébrité en France et en Amérique du Nord*, Presses universitaires de Rennes, 2019, licence OpenEdition Books, p. 51

⁷⁸⁰ ZAMBO BELINGA, J.-M. 2003 « Quête de notabilité sociale, rémanence autoritaire et démocratisation au Cameroun », Paris, *Cahiers d'Études africaines*, XLIII (3), p. 580

⁷⁸¹ VEYNE, P. *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, 1976, Éditions du Seuil, p. 294

La célébrité politique contemporaine nécessite le concours des médias, que ceux-ci soient institutionnels ou non. Par ailleurs, la rapidité à laquelle on peut désormais y accéder grâce à la circulation des informations sur internet, a démultiplié son étendue et ses conséquences. Il faut donc considérer la célébrité contemporaine, comme un produit d'opérations collectives de mise en circulation grâce aux médias de toute nature, de représentations multiples et multiformes ayant pour objet une personnalité publique construite à partir d'éléments en rapport direct ou non avec l'activité spécifique de cette personnalité⁷⁸². Pour Christian Le BART, le leadership politique est toujours associé, d'une façon ou d'une autre, à la célébrité⁷⁸³.

La démocratie représentative suppose sans doute une proximité entre gouvernants et gouvernés, elle exige que les premiers soient connus des seconds, ce qui conduit à la mise en place de dispositifs de montée en visibilité des gouvernants⁷⁸⁴. Les élections se présentent donc comme un champ politique où compétissent des personnalités politiques inégalement célèbres, mais toutes soucieuses d'exister auprès d'une supposée opinion politique, comme si la course à la célébrité était devenue une des modalités de la compétition politique⁷⁸⁵. En politique comme ailleurs, la visibilité devient valeur en soi. Les élections ont montré un certain « nomadisme politique » de la part de quelques chefs traditionnels en fonction des circonstances et des intérêts personnels alors en jeu.

II-Militantisme politique ostentatoire en faveur du RDPC

Le positionnement des chefs traditionnels comme challengers électoraux n'est pas fortuits. Leur appartenance à des partis politiques est ainsi un facteur déterminant dans la compétition électorale. Leur militantisme, leur participation et même le démarchage pendant les périodes électorales conduisent bon nombre de leurs sujets à obéir fidèlement à leurs consignes de vote.

Les partis politiques nouent avec les chefs traditionnels des alliances qui relèvent en dernière analyse du clientélisme politique, c'est-à-dire d'une stratégie d'obtention, de mise en œuvre et de renforcement du pouvoir politique du côté des patrons, et de protection et de

⁷⁸² Pierre LEROUX, Philippe RIUTORT, «*Construire la célébrité en politique: la "pré-campagne" d'Emmanuel Macron* » In François HOURMANT, Mireille LALANCETTE, Pierre LEROUX, *Selfies et Stars, pratique et culture de la célébrité en France et en Amérique du Nord*, Presses universitaires de Rennes, 2019, licence OpenEdition Books, p. 149

⁷⁸³ Christian Le BART, « *La fabrique des personnalités politiques: De l'exemplarité à la singularité* » In François HOURMANT, Mireille LALANCETTE, Pierre LEROUX, *Selfies et Stars, pratique et culture de la célébrité en France et en Amérique du Nord*, Presses universitaires de Rennes, 2019, licence OpenEdition Books, p. 51

⁷⁸⁴ Christian Le BART, op cit p. 54

⁷⁸⁵ Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, 1995, Flammarion, Coll. *Champs Essais*, p.

promotion de leurs intérêts du côté des clients⁷⁸⁶. Les relations partis politiques/chefs traditionnels sont caractérisées par un certain niveau de dépendance et de réciprocité, une structure verticale et un ensemble de ressources, surtout de nature politique dans le cas présent.

En période de campagne électorale, les partis peuvent être représentés par des acteurs individuels comme ce fut le cas de nombreux chefs traditionnels déjà militants du RDPC et menant campagne sous l'étiquette de ce parti. Les clients entrent dans ce type de relations en tant qu'acteurs individuels et, théoriquement, choisissent «librement» leur(s) patron(s)⁷⁸⁷.

A- Discours dithyrambiques des chefs en faveur du RDPC et rejet de toute forme d'opposition.

Le pouvoir traditionnel a connu une véritable hybridation au fil du temps, ayant bénéficié des apports du pouvoir d'Etat. Inversement, le pouvoir d'Etat s'est aussi hybridé à la suite des contacts avec le pouvoir coutumier et les deux constituent ensemble le pouvoir d'Etat au Cameroun. Le pouvoir traditionnel n'est donc pas un pouvoir à côté de l'Etat mais plutôt un pouvoir d'Etat qu'il convient de comprendre et surtout d'analyser comme tel.

Dans le cadre des élections sénatoriales et régionales, plusieurs chefs traditionnels ont fait le choix de se mettre sous la bannière du RDPC, parti politique puissant et dominant la scène politique nationale. Cette adhésion des chefs traditionnels leur apporte davantage de protection et un renforcement de leur influence en tant que challengers politiques locaux. Pour PIATTONI, lorsque le patron est en position de pouvoir, les avantages offerts aux clients paraissent plus attrayants que ceux qu'un patron dans l'opposition peut offrir. Pour de nombreux chefs traditionnels, dans le contexte politique actuel, c'est le rapprochement avec le parti au pouvoir qui peut leur apporter le plus d'avantages (subsides, uniformes, participation aux cérémonies officielles de l'État, etc.). C'est ainsi qu'en général, ceux-ci participent à des réunions électorales vêtus de l'uniforme du parti et interviennent de manière non équivoque en faveur du RDPC.

Les chefs coutumiers sont passés de l'ancienne stratégie de neutralisation des institutions villageoises modernes à une stratégie plus agressive d'investissement direct de la scène politique à la faveur de la nouvelle alliance entre la chefferie traditionnelle et l'État. Dans de nombreux

⁷⁸⁶ PIATTONI (dir.), *Clientelism, Interests and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p.2

⁷⁸⁷ Salvador CADETE FORQUILHA, « Chefferie traditionnelle et décentralisation au Mozambique : discours, pratiques, dynamiques locales », *Karthala | « Politique africaine »* 2010/1 N° 117 | pages 45 à 61, p.55

cas, ils se sont fait élire comme maires de leur commune, députés, sénateurs et même conseillers régionaux. Ces entrepreneurs politiques ne veulent plus seulement être associés au projet de société du pouvoir politique, mais veulent y participer activement. C'est pourquoi ils cherchent à conquérir des trophées politiques pour être présents dans les principales instances décisionnelles locales.

Cette investiture, il la doit au soutien financier et matériel apporté au parti. Dans le cadre des élections régionales, le Président de la République avait ainsi décrété un accompagnement financier des chefs traditionnels pour mener leur campagne électorale.

La mobilisation et la combinaison de plusieurs ressources permettent aussi à l'entrepreneur économique d'être investi par un parti pour participer aux élections législatives afin de devenir député. C'est pourquoi le futur député doit s'assurer un triple soutien, à savoir celui des autorités traditionnelles, celui des populations et celui du parti. Et cela passe par ses investissements, ses distributions ou ses actions dans la localité. Celui qui veut devenir député se trouve en situation offensive. La capacité distributive apparaît donc comme la base du clientélisme⁷⁸⁸. Si l'on suit la théorie du patronage politique⁷⁸⁹, l'investissement, les emplois (promesses d'emplois) et l'argent constituent les moyens que le patron, c'est-à-dire l'entrepreneur-candidat, utilise tandis que le vote est le seul moyen utilisé par le client, c'est-à-dire les populations.

1- La politique du « vote à 100% »

Au Cameroun, les chefs traditionnels sont des alliés du pouvoir central dont la marge de manœuvre locale permet éventuellement d'exercer un chantage conservateur, qui ne met donc pas en cause la structure inégalitaire des relations mais permet plutôt une meilleure rétribution. Pour Ibrahim MOUICHE, les chefs traditionnels sont en fait des opérateurs hégémoniques associés à l'Etat⁷⁹⁰.

Dans la terminologie officielle, ils sont considérés comme des « auxiliaires de l'administration ». En fait, les chefferies traditionnelles et l'Etat au Cameroun ont participé et continuent à participer dans une certaine mesure à la territorialisation de l'hégémonie électorale du parti au pouvoir. La logique de l'instrumentalisation est donc implacable. Elle permet de

⁷⁸⁸ Philippe BRAUD, *La vie politique*, PUF, Paris, 1996, p. 84

⁷⁸⁹ HUDON, R. (1974) « Pour une analyse politique du patronage », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, VII (3) : 484-501.

⁷⁹⁰ Ibrahim MOUICHE, « Ethnicité et Multipartisme au Nord-Cameroun », *African Journal of political science* (2000), Vol. 5 No. 1,46-91, p.78

comprendre en partie la politique du « vote à 100% pour le RDPC » impulsée par les chefs traditionnels sur leur territoire de commandement. Ici, les intérêts politiques l'emportent sur la parenté" clanique. Aussi le chef traditionnel misera davantage sur la propagande politique en faveur du RDPC pour se faire une renommée et ainsi s'assurer le plébiscite des populations au moment de sa propre élection. Leur option pour l'Etat est un choix rationnel qui leur permet de pénétrer l'Etat et d'obtenir en échange de leur collaboration des gages bureaucratiques de reconnaissance, de sécurité et d'autonomie. Le chef traditionnel est un acteur intéressé qui recherche des profits dans le jeu de l'accumulation hégémonique du pouvoir central⁷⁹¹.

Les partis politiques nouent avec les chefs traditionnels des alliances qui relèvent en dernière analyse du clientélisme politique, c'est-à-dire d'une stratégie d'obtention, de mise en œuvre et de renforcement du pouvoir politique du côté des patrons, et de protection et de promotion de leurs intérêts du côté des clients⁷⁹². François B. résidant dans la commune de Bafoussam 1^{er} nous confiait que : « *lors des élections, les consignes sont souvent clairement données par le chef qui demande expressément de voter en faveur du RDPC. Honnêtement, il n'y a pratiquement aucune concurrence. Avec le soutien des chefs, Le RDPC rafle tout à Bafoussam* »

Pour la deuxième législature de 2019, les chefs traditionnels siégeant au Sénat venaient de huit des dix régions du Cameroun. L'autorité traditionnelle était représentée avec une dizaine de sénateurs titulaires, tous étant des membres actifs du parti au pouvoir le RDPC. Pour ce qui est des chefs traditionnels élus à cette période, on notera l'arrivée au Sénat de Sa Majesté Max Pokam, chef des Baham. Dans la région du Sud-Ouest, on notera la réélection de leurs Majestés Fon Mukete Essimi Ngo Victor, chef supérieur des Bafaw et de Chief Anja Simon Onjwo, chef de village Akwaya dans le département de la Manyu. Dans le centre, Sa Majesté Mama Jean-Marie, chef supérieur de 1^{er} degré dans la Lékié est réélu, autant que le président de l'association des chefs traditionnels du Nyong-et-Kellé, Sa Majesté Bell Luc René. La plupart de ces chefs menaient campagne pour le compte du RDPC dans leurs localités. Gaspard E. nous confiait avoir assisté à plusieurs réunions à la chefferie d'Obala au cours desquelles « *le chef nous présentait le bilan élogieux du RDPC et nous assurait que le meilleur reste à venir si nous votions pour ce parti* ».

⁷⁹¹ Idem p.79

⁷⁹² S. Piattoni (dir.), Clientelism, Interests and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective, Cambridge, *Cambridge University Press*, 2001, p. 2. Le clientélisme est une relation sociale dyadique et fondamentalement interpersonnelle entre un patron et un client. Les relations de clientèle s'inscrivent dans un ensemble plus vaste de relations de dépendance et a retenu l'attention depuis longtemps des historiens, des anthropologues et des politistes.

2- Pratiques d'intimidation et de censure de toute forme d'opposition dans les bastions politiques

La compétition électorale apparaît comme une procédure de légitimation du pouvoir. Même s'il arrive que la transparence soit contestée, il reste qu'elle tend à devenir un rituel politique dont la force ne peut pas être négligée⁷⁹³. La compétition électorale permet de saisir les "dynamiques et contraintes" à travers la mise en concurrence de plusieurs acteurs et entreprises politiques en vue de la conquête des trophées politiques⁷⁹⁴. Au sens de Luc SINDJOUN, la compétition électorale, représente le lieu où s'organisent les relations de concurrence, de coalition et de transaction entre acteurs politiques en quête du droit de représenter et d'agir au nom des gouvernés soit sur le plan local, soit sur le plan national. En tant que tel, le champ de la compétition électorale n'est pas donné ; il résulte des luttes politiques contre l'autoritarisme, devenues visibles à partir de 1990 au Cameroun⁷⁹⁵.

La compétition électorale est très souvent marquée par des pratiques d'intimidation et les conflits ouverts, surtout dans les territoires qui sont connus pour être des bastions électoraux de tel ou tel parti politique. Les chefs traditionnels n'échappent pas à la rivalité électorale. Dans certaines localités considérées comme traditionnellement acquises à la cause de tel ou tel parti, le champ de compétition électorale subit très souvent l'influence de la monopolisation en cours dans le champ politique⁷⁹⁶. Lorsque le patron est en position de pouvoir (dans ce cas, le Frelimo), les avantages offerts aux clients paraissent plus attrayants que ceux qu'un patron dans l'opposition peut offrir⁷⁹⁷.

Certains chefs traditionnels, afin de s'assurer la victoire aux élections se sont livrés à des stratégies de menaces et même d'intimidation qui leur permettaient de manipuler le suffrage aux fins de construction électorale de leur domination politique locale. Ici, l'élection apparaît comme une continuation de l'entreprise de monopolisation par les moyens du suffrage universel pouvant être détourné ou orienté. Lors des élections régionales de 2020, l'on avait alors assisté à une

⁷⁹³ Abeles M., « Mises En Scène Et Rituels Politiques : Une Approche Critique » In Duncker et Humblot *Politique Symbolique En Europe* (Dir), Hermès, Berlin, 1993, p 40.

⁷⁹⁴ Luc Sindjoun, « Elections et politique au Cameroun: concurrence déloyale, coalitions de stabilité hégémonique et Politique d'Affection » *African journal of political science*, Paris, 1997, Vol. 2 No. 1, 89-121, p.90

⁷⁹⁵ Luc Sindjoun., « Le Cameroun : Le système politique face aux enjeux de la transition démocratique (1990-1993) », Paris, *Karthala*, 1994, p. 145.

⁷⁹⁶ Luc Sindjoun, « Elections et Politique au Cameroun ... », *ibid*, p.92

⁷⁹⁷ Salvador Cadete Forquilha « Chefferie traditionnelle et décentralisation au Mozambique : discours, pratiques, dynamiques locales, Paris, *Karthala* | « Politique africaine » 2010/1 N° 117 | p.59

concurrence entre les listes des chefs en vue du monopole de l'alliance légitime avec le parti du Président de la République. Bagarres entre les partisans des camps adverses, déclarations agressives de certains chefs, accusations de corruption, menaces d'expulsion furent légion. La compétition électorale fut à plusieurs échelons. D'abord entre les chefs au sein d'une même commune pour l'investiture de la candidature de la liste de chefs unanimement désignés ; ensuite au niveau de la Région, entre les différentes listes pour désigner les chefs-conseillers régionaux.

C'est ainsi que lors des élections régionales de 2020, certains jeunes militants réunis au sein de groupes de soutien se sont ainsi livrés, au nom de la victoire de leurs chefs traditionnels, à des actes d'intimidation des partisans des partis d'opposition sur le territoire de leurs communes. Fabrice T., jeune militant rdpc, et engagé dans un groupe de soutien nous confiait que « *la période électorale attire beaucoup de tensions et parfois ça dégénère. C'est vrai que lors de la campagne de porte à porte organisée par Sa Majesté, il est arrivé très souvent que des bagarres éclatent avec les partisans d'autres formations politiques* ».

Tableau : Extrait des élections régionales des chefs traditionnels, décembre 2020

région	Circonscriptions électorales	nbre d'inscrit	Nbre de liste en compétition	Noms et résultats des challengers	liste victorieuse	sièges à pourvoir par région	liste des chefs élus
Nord	Djerem	137	1	Candidat : HAMIDOU BELLO	LISTE HAMIDOU BELLO	4	LEURS MAJESTES : HAMIDOU BELLO, ABOUBAKAR MOHAMADOU, HAMADJADDA, HAMADOU
	Faro et deo	191	1	Candidat : YERIMA ABOUBAKAR GARBA	LISTE YERIMA ABOUBAKAR GARBA	4	LEURS MAJESTES : YERIMA ABOUBAKAR GARBA, DEWA IBRAHIM, HAYATOU HAMADINA, SALIOU YACOUBOU
	Mayo Banyo	195	1	Candidat : GAH II IBRAHIM	LISTE GAH II IBRAHIM	4	LEURS MAJESTES : GAH II IBRAHIM, AHMADOU AHIDJO, ABBA YOUSOUFA, ABDOULKARIMI HAMAN
Centre	Haute sanaga	216	4	Candidat : OLINGA BIYO'O suffrages : 69 pourcentage : 33,33%	LISTE MVONDO NANGA NARCISSE	2	LEURS MAJESTES : MVONDO NANGA JEROME NARCISSE, BELLA EVES RENE LOUIS
				Candidat: WOLFGANG NANGA Suffrages : 43 pourcentages: 20,77%			
				Candidat: MVONDO NANGA JEROME NARCISSE Suffrages: 73 pourcentage : 35,26%			
				Candidat: ENDOM MEKINDA Suffrages:22 pourcentages : 10,63%			
	Lekie	408	2	Candidat: ZAMBO JEAN BERTHELOT Suffrages:278; Pourcentage:71,46%	LISTE ZAMBO JEAN BERTHELOT	2	LEURS MAJESTES : ZAMBO JEAN BERTHELOT, ESSOA ETOGA GABRIEL SYLVAIN
				Candidat: TSALA NDZOMO GUY Suffrages:111 Pourcentage :28,53%			
Mbam et inoubou	197	4	Candidat: NDIO JEAN BAPTISTE Suffrages :01 Pourcentage : 0,53%	LISTE BOOTO A NGON BONIFACE	2	LEURS MAJESTES : BOOTO A NGON BONIFACE CHARLES GUY RENE, ONANA JEAN JULES	
			Candidat: NOUKA A NKIE PATRICE L'ABBE Suffrages:24 Pourcentage : 12,83%				
			Candidat: BELEME Suffrages:40 Pourcentage : 21,39%				
			Candidat: BOOTO A NGON BONIFACE CHARLES GUY RENE Suffrages : 122 Pourcentage : 65,24%				
Sud	Mvila	372	3	Candidat : DOUMAVOM CELESTIN Suffrages : 59 Pourcentage : 16,52 Candidat : EFFA RENE DESIRE Suffrages : 194 Pourcentage : 54,34 Candidat : SAMSON FLAUBERT MENDO Suffrages : 109 Pourcentage : 30,53	LISTE EFFA RENE DESIRE	5	LEURS MAJESTES : EFFA RENE Désiré, OBAME MFANE Jean, ABATTE Florette Matilde, MENGUE Hermann Roméo, EDJOU'OU NDO Théophile
	Océan	228	2	Candidat : MVOUBIA THOMAS Suffrages : 79 Pourcentage : 35,90 Candidat : NGALLY MAXIME TRESOR Suffrages : 69 Pourcentage : 31,36	LISTE MVOUBIA THOMAS	2	LEURS MAJESTES : MVOUBIA Thomas, SILLA Jean Claude, OWONA ESSOMBA, BATCHAMA Jean

				Candidat : OYIE DOMINIQUE Suffrages : 72 Pourcentage : 32,72			Claude, JAHENGUE Jean Pierre
	Dja et Lobo	417	2	Candidat: AFANE ZE EMMANUEL Suffrages : 233 Pourcentage : 58,54 Candidat : ZILLI ATONG JEAN DIDIER Suffrages : 165 Pourcentage : 41,45	LISTE AFANE ZE EMMANUEL	5	LEURS MAJESTES : AFANE ZE Emmanuel, SALLA NDO Dechanel, Jean Jacques NDOUDOUMOU, ESSIANE ESSIANE Martin, Elie PARKER NDINDA
	Vallée du Ntem	177	2	Candidat: AFA'A EKOTO JEAN Suffrages : 55 Pourcentage : 31,97 Candidat: MESSA PETIT ALBERT BERNARD Suffrages : 117 Pourcentage : 68,02	LISTE MESSA PETIT ALBERT BERNARD	5	LEURS MAJESTES : MESSA Petit Albert Bernard, NDJEMBA METOULOU Jacquinot, ASSOUM ENGO Calvin, MENGUE MEKA Jean Robert, ABESOLO NGBWA Paul
Littoral	Moungo	229	1	Candidat: NJOCKE ESSAWE MAURICE Suffrages : 221 Pourcentage : 96,51	LISTE: NJOCKE ESSAWE MAURICE	5	LEURS MAJESTES : NJOCKE ESSAME Maurice, EKOUE Bienvenu Blaise, DJENGUE NKAKE Josué, EKOLLO MOUNDI Alexandre, EPANDA EBOUEL Henri
	Nkam	197	1	Candidat: EDIMO ALEXANDRE MARTIN Suffrages : 197 Pourcentage : 99,49	LISTE: EDIMO ALEXANDRE MARTIN	5	LEURS MAJESTES : EDIMO Alexandre Martin, NGOLONG Paul, KONJJI KONJJI Dominique, LOKA Samuel, BIROCK Mathias
	Sanaga Maritime	351	1	Candidat: MBOCK BALEME JEAN MARIE MARTIN Suffrages : 123 Pourcentage : 94,02	LISTE: MBOCK BALEME JEAN MARIE MARTIN	5	LEURS MAJESTES : MBOCK BALEMA Jean Marie Martin, MAHOP MBOGLEN, ETOTOKE Albert, MATANDA Eugène Jacques Raymond, MBOUGOUM Samuel
	Wouri	69	1	Candidat: DIKA CHARLES DAVID Suffrages : 63 Pourcentage : 92,75 Sièges obtenus : 05	LISTE: DIKA CHARLES DAVID	5	LEURS MAJESTES : DIKA Charles David, MBAPPE BWANGA Paul Milord, MBODI EPEE Gaston, Jean- Yves Dieudonné Gaston EBOUMBOU DOUALA BELL, EKWALLA ESSAKA DEIDO Frédéric James Sylvain Henri
North-West	Boyo	57	1	Candidate: NDI CLEMENT MBAIN Votes : 48 Percentage : 84.21	List: NDI CLEMENT MBAIN	3	Their Majesties: NDI CLEMENT MBAIN, KWANGA PETER YAI, NJONG GILBERT KAIYUSEBE
	Bui	59	1	Candidate WIRBA MBINGLO PATRICK	List : WIRBA MBINGLO PATRICK	3	Their Majesties: WIRBA MBINGLO PATRICK, FON NGUM MARTIN YOUSEMBOM, WAH JOSEPH NFON

Sources: <http://www.rdpcpdm.cm> compte rendu élections régionales décembre 2020.

Tableau : Liste des chefs élus lors des élections sénatoriales de Mars 2023

REGIONS	NOMS DES CHEFS TRADITIONNELS ELUS	Statut ou qualifications	Appartenance politique
Ouest	S.M Pokam Max S.M Rodrigue Tchuetchue,	Roi des Baham chef des Bati	RDPC RDPC
Nord-ouest	Fon Doh Ganyonga III, Fon Chafah Isaac,	chef de 1 ^{er} degré de Balinyongha dans la Mezam chef de Bagolan dans le Ngoketunjia	RDPC RDPC
centre	Sa Majesté Mama Jean-marie, S.M Bell Luc René,	chef sup de 1 ^{er} degré dans la Lékié pdt de l'association des chefs traditionnels du nyong et kélé	RDPC RDPC
Sud	S.M Thérèse Eloumba Medjo,	chef supérieur du canton ndou-libi, département du dja et lobo	

Sources : <http://www.rdpdm.cm> , liste des sénateurs élus et nommés, mars 2023

Lors des sénatoriales de mars 2023, le RDPC remportait la totalité des 70 sièges de sénateurs élus. Parmi les 10 partis politiques en course, seul le RDPC avait en effet présenté des listes dans la totalité des dix régions et contrôlant ainsi les 360 que compte le Cameroun. Le RDPC renforçait alors sa domination totale sur la chambre haute du parlement. S'ils étaient moins que lors des sénatoriales de 2019, les chefs traditionnels avaient battu campagne sans réelle compétition. La plupart de ces chefs traditionnels disposent d'assises politiques fortes et occupent généralement des postes dans la haute administration d'Etat. Ce capital politique leur assure très souvent des victoires sans réelle concurrence.

B- Le recours à la rhétorique religieuse et la manipulation politique du sacré

Religion et politique sont des thématiques qui s'entremêlent bien plus que ce leur apparente disparité pourrait laisser croire. Pendant la période électorale le recours à la rhétorique religieuse est très souvent présente. Les acteurs politiques s'en servent alors dans la quête de légitimation de leur campagne par les forces ancestrales (1) et d'une certaine manière, de la recherche de l'onction divine (2).

1- La quête de légitimation par les forces ancestrales

La légitimité de ces pouvoirs traditionnels réside non seulement dans leur immersion dans le milieu et les réalités sociales et culturelles locales, mais aussi dans le fondement ancestral dont ils se réclament. Comme l'écrit HALPOUGODOU "tout pouvoir [traditionnel] est dénué de sens et de réalité sans l'investiture des ancêtres"⁷⁹⁸ c'est-à-dire sans la dimension sacrée et mystique attribuée au pouvoir dans ces sociétés.

Ainsi, certaines régions du Burkina sont caractérisées par des systèmes politiques traditionnels de type étatique, avec des chefferies fortement hiérarchisées, ayant à leur tête des monarques puissants et à l'autorité incontestée. D'autres régions sont, par contre, souvent dominées par des sociétés à systèmes politiques traditionnels de type "acéphale" ou segmentaire, où le chef de village a une très faible importance au plan socio-politique.

Dans la région de l'Ouest où les sociétés secrètes restent très influentes, certains chefs-candidats avaient ainsi profité des traditionnelles rencontres entre les sociétés secrètes pour non seulement passer leurs messages de campagne aux autres chefs membres mais également solliciter les bénédictions des chefs décédés. « *Chez nous, plusieurs grands notables sont aussi des chefs traditionnels de 3^{ème} degré et constituent l'électorat. Et comme l'occasion fait le larron, les réunions des sociétés secrètes nous permettaient aussi de solliciter leur vote en notre faveur* », précise l'un des monarques.

⁷⁹⁸ Halpougoudou M. (2004) « Chefferie traditionnelle et pouvoir républicain : une alliance contre-nature ? », *Espace scientifique*, n° 002, p.7-9

2- Les chefs traditionnels à la recherche de l'onction divine

Religion et politique ont souvent joué de leur apparente séparation. Mais en réalité, il n'en est rien. En effet, la politique et Dieu sont si souvent mêlés voire confondus. La période électorale est d'ailleurs l'un des moments privilégiés d'observation de cette forte imbrication.

C'est ainsi que la plupart des candidats ont recours à la propagande religieuse et font parfois appels à des hommes d'église, prophètes et autres pasteurs pour bénir leurs campagnes et au passage, s'attirer les faveurs de l'électorat chrétien, très attaché aux valeurs religieuses. Aussi, contrairement à une idée reçue, cette entrée en force du religieux dans le jeu politique électoral est un phénomène nouveau qu'il faut analyser à la lumière d'un certain nombre d'évolutions récentes de la société africaine, dont les principales sont la montée du pluralisme culturel, le déficit démocratique et la mise en place de stratégies visant à construire de nouvelles majorités politiques. C'est ainsi que pendant et même après les élections sénatoriales de Mars 2023, certains candidats avaient organisé des offices religieux pour "bénir" leur campagne ou leur mandat. Un chef traditionnel sous anonymat nous confiait ainsi que « *dans une compétition électorale, il faut mettre toutes les chances de son côté. Les offices religieux nous permettent aussi de requérir la bénédiction divine tout en nous rapprochons de nos populations* ».

Ainsi, tant l'engagement idéologique que l'imaginaire évangélique fondent la légitimité charismatique des candidats. Dans cette quête des bénédictions divines, les chefs traditionnels-candidats ne sont pas en reste. Ils manient habilement le syncrétisme religieux pourvu que les votes penchent en leur faveur. Dans ce sens, les candidats se prêtent de bon gré au jeu de la chrétienté fervente pour remporter le scrutin. Pour Patrick Michel, on assiste là à une « réinstrumentalisation du religieux par un politique en panne de concepts, incertain de ses propres catégories »⁷⁹⁹. La sélection des candidats n'est donc plus le résultat d'un débat collectif mais d'un choix d'individus atomisés⁸⁰⁰. Ces candidats sont de plus en plus des entrepreneurs politiques qui passent leur temps à collecter des fonds et cherchent à se rallier les soutiens les

⁷⁹⁹ Albin Michel, « Religion et démocratie : nouvelles situations, nouvelles approches », in Patrick MICHEL (dir.), *Revue d'Histoire et de philosophie*, Paris, 1997, p. 17.

⁸⁰⁰ Martin WATTENBERG, *The Decline of American Political Parties, 1952-1996*, Harvard University Press, Cambridge, 1996 ; Morris P. FIORINA, « The Decline of Collective Responsibilities in American Politics », *Daedalus*, été 1980 ; Robert D. PUTNAM, *Bowling Alone. The Decline and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, 2000, chap. 2. Pour l'effet de ces évolutions sur la dernière campagne, voir Catherine POUZOULET, « Les maux du politique : l'insignifiance du discours politique et la "non-élection" de George W. Bush », *Revue française d'études américaines*, octobre 2001.

plus divers pour les y aider⁸⁰¹. S'agissant des élections régionales de 2020, le pasteur Isidore Wane, modérateur de la fédération des Eglises luthériennes du Cameroun confiait qu'« *il s'agit d'un rendez-vous électoral qui était attendu depuis 1996, lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution du Cameroun* ».

Conclusion

Notre étude a permis de braquer les projecteurs sur les trajectoires d'accès au pouvoir politique chez les chefs traditionnels, désormais candidats à des élections. Autrefois confinées à leur rôle de gardiennes de la tradition, elles ont progressivement investi l'espace politique en jouant de leur aura, leur influence et des ressources charismatiques dont elles disposent. Il faut désormais envisager la chefferie traditionnelle comme un espace de promotion de la carrière politique. La chefferie traditionnelle se dénature, se transforme et devient progressivement et irrémédiablement le point de départ d'une ascension socio-politique. D'où la ruée observée vers les postes de chefs.

Les autorités traditionnelles sont désormais des challengers rodés à l'exercice de la propagande politique. En entrepreneurs politiques chevronnés, elles mènent campagne en usant de stratégies et de moyens pour s'assurer des victoires éclatantes. Dans ce jeu de charme et de séduction des électeurs, les chefs traditionnels sont naturellement avantagés dans la mesure où le simple fait pour eux de s'acquitter de leur devoir de chef, leur garantit généralement la fidélité des électeurs. Des pratiques formelles de campagne aux pratiques informelles, les autorités traditionnelles mettent en œuvre tous les mécanismes à leur disposition pour asseoir leur influence sur la scène politique locale et nationale.

⁸⁰¹ Isabelle Richet, « Religion et politique aux États-Unis : une pas si sainte alliance » In *Hérodote* 2002/3 (N°106), *La Découverte*, p.155

Décentralisation et Chefferies Traditionnelles en Imbrication au Cameroun

Decentralisation and interlocking traditional chieftaincies in Cameroon

Romarc Edgard NKODO AKONO

Doctorant en science politique, Université de Yaoundé II (Soa)

Chercheur associé au Centre de Recherche d'Études Politiques et Stratégiques (CREPS)

romaricakono7@gmail.com.

Résumé : La décentralisation qui voit le jour au Cameroun avec la constitution de janvier 1996 et qui finira par s'opérationnaliser en 2013 avec la mise sur pied du Sénat comme chambre des collectivités territoriales décentralisées va faire intervenir plusieurs acteurs parmi lesquels les chefs traditionnels. En effet, la décentralisation sonnera comme véritable aubaine pour ces gardiens de la tradition longtemps mis à l'écart dans la prise de certaines décisions relatives au développement de leurs localités, d'exprimer dorénavant leurs savoir-faire et par la même occasion de mettre à contribution leurs multiples expériences au service du développement des localités. La décentralisation apparaît donc comme cette technologie, qui viendra permettre aux chefs traditionnels d'accroître leur visibilité en devenant des membres au sein des institutions en charge d'accompagner les pouvoirs publics dans l'implémentation la décentralisation au Cameroun. Ainsi, le comportement des chefs traditionnels en qualité d'accompagnateurs des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de la décentralisation au Cameroun, nous confine à l'interrogation suivante : comment convient-il d'analyser les implications des chefs traditionnels dans la décentralisation au Cameroun ? En mobilisant une approche fonctionnaliste jumelée aux entretiens réalisés auprès de certains chefs traditionnels, il convient de dire qu'en analysant de près le comportement des chefs traditionnels dans la décentralisation, ces derniers ont plusieurs rôles à exécuter, et par la même occasion sont confrontés à une kyrielle de dysfonctions.

Mots Clés : Chefferies traditionnelles ; Décentralisation ; développement local ; Etat ; Localités

Abstract : Decentralization which came into force in Cameroon with the constitution of January 1996 and which will eventually become operational in 2013 with the establishment of the Senate as a chamber of decentralized local authorities will involve several actors including traditional leaders. Indeed, decentralization will sound like a real godsend for these custodians of traditions that have long been sidelined in the making of certain decisions relating to the development of their localities, to henceforth express their know-how and experiences in the service of local development. Decentralization therefore appears as this technology, which will allow traditional leaders to increase their visibility by becoming members of this institution in charge of promoting decentralization in Cameroon. Thus, the increasing presence of traditional chiefs in the institutions in charge of decentralization in Cameroon, logically leads us to ask the following question: how can we analyze the implications of traditional chiefs in the decentralization process in Cameroon? By mobilizing the functionalist approach, it should be asserted that closely analysing the behaviour of traditional leaders in decentralization, traditional leaders, on the one hand, would be having different functions and, on the other hand, are confronted with set dysfunctions preventing them from accomplishing their missions within the framework of decentralization.

Keywords: Traditional chiefdoms, Decentralization, Local development, State, Localities.

Introduction

Pour débiter, l'on pourrait dire que la littérature spécialisée relative à la question de la valeur des chefferies traditionnelles en contexte de démocratisation comprend deux thèses : la première thèse de l'inutilité des chefferies traditionnelles et celle de l'utilité des dites chefferies traditionnelles.

S'agissant de la première thèse, son l'idée est force est que face aux assauts de la démocratisation au Cameroun, les chefferies traditionnelles ont perdu de leur substance faisant d'elles des institutions inutiles. Celle-ci regroupe des auteurs tels que : Charles NACH MBACK pour qui, les chefferies traditionnelles seraient des sujets juridiques non identifiés¹, Marcien TOWA des institutions à détruire², Alawadi ZELAO des espaces d'instrumentalisation³, Jacques LOMBARD des aristocraties en perditions⁴, Sosthène EFOUBA NGA des institutions en crise⁵, et Dieudonné MIAFFO mériteraient une mutation en Communes⁶. Ces auteurs sont unanimes sur le fait que, les chefferies traditionnelles à l'ère de la mondialisation ont un tant soit peu perdu de leur importance d'où le destin funeste de la disparition totale ou de la transformation de celles-ci en une collectivité territoriale décentralisée⁷.

Concernant la seconde thèse, l'idée émise est que, même face à la modernité ambiante les chefferies traditionnelles demeurent des institutions importantes dans le paysage politique africain que l'on ne saurait se départir d'un simple revers de la main. Dans cette thèse l'on devrait ranger les auteurs comme Flaubert DJATENG pour qui les chefferies traditionnelles seraient les socles du

¹Charles NACH MBACK, « La Chefferie Traditionnelle au Cameroun. Ambiguïtés Juridiques et Dérives Politiques », *In Africa Developpent*, volume xxv, n°3 et 4, 2000, pp.77-117.

²Marcien TOWA, « La Chefferie Traditionnelle est une Négritude qu'il faut Supprimer », *In Pouala Culture Mensuel*, n° 28, 2006, p. 60.

³Alawadi ZELAO, « Élite Traditionnelle et Domination dans le Champ Politique Local : Illustration à partir de l'Arrondissement de Tokombéré dans l'Extrême-Nord Cameroun », *In CNE, UYI*, 2014, pp. 1-16.

⁴Jacques LOMBARD, *Autorités Traditionnelles et Pouvoirs Européens en Afrique Noire. Le Déclin d'une Aristocratie sous Régime Colonial*, Paris, Armand Colin, 1967, p.291.

⁵Sosthène EFOUBA NGA, *La Crise des Chefferies Traditionnelles en Afrique-Subsaharienne*, Paris, l'Harmattan, 2019, p.166.

⁶Dieudonné MIAFFO, *Chefferie Traditionnelle et Démocratie. Réflexion sur le Destin du Chef en Régime Pluraliste*, Douala, CEDILA, 1993, pp. 5-10.

⁷Guillaume NGNEPI, « Et Si les Chefferies étaient Transformées en Communes », *In Ecovox, le Magazine de l'Écologie et du Développement Durable*, n° 38, 2008, p. 42.

développement⁸, François PERROT pour qui les chefferies traditionnelles seraient des régulateurs⁹, Pierre JACQUEMOT pour qui les chefferies traditionnelles sont enrôlées dans le processus de décentralisation au Ghana¹⁰. Ibrahim MOUICHE pour qui les chefs traditionnels seraient les véritables artisans du développement au niveau local¹¹, Evariste FOPOUSSI FOTSO pour qui les chefferies traditionnelles ne méritent pas la destruction¹² et Luc René BELL BELL pour qui les chefs traditionnels dans la décentralisation au Cameroun exercent une double fonction notamment celle de participer au développement économique des localités et de contribuer à la bonne gouvernance locale¹³. Ces auteurs s'accordent sur le fait que les chefferies traditionnelles en contexte de modernité ont su fait preuve de résilience ce qui leur permet de toujours marquer de leur présence en tant qu'institutions au sein des États africains actuels.

La vocation du présent article est de compléter cette intuition développée par Luc René BELL BELL faisant des chefferies traditionnelles des acteurs de la décentralisation. Notre article soutient en effet que les chefs traditionnels sont des acteurs de la décentralisation au Cameroun où ils exercent plusieurs fonctions dans ce cadre et sont également exposés à un ensemble de dysfonctions telles que : (les conflits locaux, le transfert relatif des ressources et compétences aux CTD par l'État, la position paradoxale de l'État, etc.) liées à la décentralisation. Ce qui nous permettra d'aller au-delà de la vision de Luc René BELL se limitant seulement sur la représentation des CTD et la promotion de la bonne gouvernance locale que les chefs traditionnels exercent dans la décentralisation, or, notre article nous donne la possibilité au même moment d'examiner les apports des chefs traditionnels dans la décentralisation ainsi que les pesanteurs auxquelles ils font face dans ce processus. D'où, la question de savoir : comment convient-il d'analyser les implications des chefs traditionnels dans la décentralisation au Cameroun ? En guise d'hypothèse, nous affirmons que les chefs traditionnels acteurs dans la décentralisation au Cameroun d'une part remplissent

⁸Flaubert DJATENG, « Le Développement des Chefferies Incontournables », *In Ecovox le Magazine de l'Écologie et du Développement Durable*, n° 38, 2008, p.42.

⁹François PERROT, « Chefs Traditionnels : le Cas du Sud-Est de la Cote d'Ivoire », *In Afrique Contemporaine*, n° 217, 2006, pp. 173-184.

¹⁰Pierre JACQUEMOT, « Chefferie et Décentralisation au Ghana », *In Afrique Contemporaine*, n° 221, 2007, pp. 55-74.

¹¹Ibrahim MOUICHE, « Chefferie Traditionnelle, Culture et Développement Local au Cameroun », *In Maputo, Condesria*, 2005, p.14.

¹²Evariste FOPOUSSI FOTSO, *Faut-il brûler les Chefferies Traditionnelles ?* Yaoundé, Sopecam, 1981, p. 180.

¹³Luc René BELL BELL, *Les Chefferies Traditionnelles et la Décentralisation au Cameroun*, Mémoire de Master Recherche en Droit Public, Université de Yaoundé II, 2020, P. 143.

plusieurs fonctions dans ce cadre et, d'autre part, connaissent un ensemble de dysfonctions tendant à remettre en cause leur dynamisme dans la décentralisation.

La présence de plus en plus fréquente des chefs traditionnels au sein des institutions en charge de la décentralisation au Cameroun reste l'élément sur lequel se focalise notre réflexion¹⁴. Cette routinisation des chefs traditionnels dans les institutions chargées de promouvoir la décentralisation au Cameroun va nous permettre dans une perspective fonctionnaliste combinée à nos entretiens de terrain à mieux percevoir les rôles ainsi que les dysfonctions que les chefs traditionnels rencontrent dans le processus de la décentralisation au Cameroun. Notre analyse sera structurée autour de deux axes à savoir : l'affirmation des chefs traditionnels comme acteurs de la décentralisation au Cameroun (I), et les difficultés liées à l'implication des chefs traditionnels dans la décentralisation (II).

I- Les chefs traditionnels dans la décentralisation au Cameroun : pluralité des rôles

La décentralisation qui prend corps au Cameroun avec la Constitution de janvier 1996¹⁵ fait intervenir une kyrielle d'acteurs impliqués parmi lesquels les chefs traditionnels. En effet, ces derniers intègrent le contingent d'acteurs (l'État, les CDT, les particuliers, les ONG, etc.) intervenant en matière de la décentralisation au Cameroun. C'est dire qu'une fois considérés comme acteurs de la décentralisation, les chefs traditionnels sont dorénavant appelés à exécuter plusieurs fonctions dans ce cadre allant de leur présence au sein de la chambre en charge de la représentation des collectivités territoriales décentralisées¹⁶ jusqu'à la promotion du développement au niveau local¹⁷. Ceci étant, l'on pourrait véritablement admettre que la promotion de la décentralisation au Cameroun est un vaste chantier qui place les chefs traditionnels dans une situation où ils sont appelés à faire preuve de dynamisme relativement aux multiples tâches auxquelles ils sont désormais assignés.

¹⁴*Ibid.* p. 143.

¹⁵Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO, « Les Bases Constitutionnelles de la Décentralisation au Cameroun, Contribution à l'Étude de l'Émergence d'un Droit Constitutionnel des Collectivités Territoriales Décentralisées », *In RGD*, n°29, 1998, pp.79-100.

¹⁶Jean-Claude EKO'O AKOUAFANE, *La Décentralisation Administrative au Cameroun*, Paris, l'Harmattan, 2009, p. 309.

¹⁷Jean-Pierre Olivier de SARDAN, Thomas BIRESCHENK, « Les Courtiers Locaux de Développement », *In Bulletin de l'APAD*, n° 5, 1993, pp.1-30.

Construire une analyse sur la pluralité des rôles à exécuter par les chefs traditionnels dans la décentralisation au Cameroun, consisterait dès lors de montrer comment ceux-ci interviennent dans ledit processus tout en faisant ressortir leurs multiples implications pour l'atteinte des objectifs de départ (la promotion de la bonne gouvernance, le développement local) de la décentralisation. Cela permettra alors de mettre en exergue les diverses fonctionnalités qui structurent la décentralisation auxquelles les chefs traditionnels en tant qu'acteurs doivent s'imprégner. Ainsi, la décentralisation assigne aux chefs traditionnels des fonctions manifestes (A) et des fonctions latentes (B).

A- Les fonctions manifestes des chefs traditionnels dans la décentralisation

La décentralisation en tant que politique a été instituée pour accomplir certaines fonctions importantes pour l'État. Cela dit, la décentralisation a été pensée pour un but précis visant l'amélioration de la gouvernance étatique ainsi que l'amélioration des conditions de vie des populations locales¹⁸. Parler des fonctions manifestes des chefs traditionnels dans la décentralisation, revient tout simplement à mettre en exergue comment les chefs traditionnels travaillent à ce que la décentralisation soit effective. Il s'agit pour les chefs traditionnels de faire en sorte que, la décentralisation ne se dérobe pas de ses objectifs de départ tels que préconisés par l'État. Autrement dit, les chefs traditionnels dans leur nouvelle casquette d'acteurs de la décentralisation doivent se contenter de poser des actions qui s'inscrivent en droite ligne avec les principes fondateurs de la décentralisation¹⁹ au Cameroun. Cela suppose alors que, les chefs traditionnels devenus acteurs de la décentralisation devront se comporter en fonction de ce pourquoi la décentralisation a été mise sur pied. Parce qu'être acteur de la décentralisation débute par la présence au sein de la chambre des collectivités territoriales décentralisées (1), et par la présence au sein des collectivités territoriales décentralisées (2).

¹⁸Louise LASSONDE, « Population et Développement », *In les Défis de la Démographie*, n° 4, 1996, pp. 77-109.

¹⁹Roje TADJIE, *Les Axes Fondamentaux De La Décentralisation au Cameroun*, Paris, Éditions Universitaires européennes, 2017, p.124.

1- La présence des chefs traditionnels au Sénat : une fonction consacrée par la décentralisation

L'une des fonctions des chefs traditionnels dans la décentralisation s'est de siéger au sein de la chambre haute du Parlement en tant que chambre chargée de représenter les collectivités territoriales décentralisées²⁰. Avoir le statut de Sénateurs pour les chefs traditionnels suppose de s'impliquer davantage dans la prise de décisions relatives à l'implémentation de la décentralisation au Cameroun. Cela signifie que, les chefs traditionnels devenus Sénateurs ont désormais la possibilité de faire entendre leur voix en ce qui concerne le développement des localités au Cameroun en donnant leurs points de vue si multiples soient-ils dans l'évolution du processus. Être membre du Sénat implique de s'intéresser directement à la décentralisation en ceci que le Sénat et la décentralisation apparaissent ainsi indissociables comme le démontre Alain DELCAMP²¹ : « *Traiter de la décentralisation revient pour le Sénat, à traiter de son existence même* ». Cela revient à dire que les chefs traditionnels qui sont investis du statut de Sénateurs, sont appelés au quotidien à poser des actes seuls ou en groupe visant la promotion du développement dans les localités.

La présence de plus en plus grandissante des chefs traditionnels au Sénat depuis 2013 jusqu'à ce moment en tant que Sénateurs, démontre à suffisance que ces derniers sont bien impliqués dans le processus de la décentralisation ici où ils participent directement à l'élaboration de certains textes et lois²² organisant ledit processus. Loin d'être une nouveauté, la présence des chefs traditionnels au Sénat de la République s'apparente à l'existence d'une chambre composée des chefs traditionnels dans le Parlement de l'État fédéré du Cameroun occidental pendant l'épisode fédéral du Cameroun. Cela traduit le fait que, depuis lors dans le Cameroun anglophone les chefs traditionnels ont toujours participé de près ou de loin au bien-être des populations ainsi que des localités qui regorgent ces populations. D'où cette assertion de sa Majesté le Sénateur Luc René BELL BELL « *En tant que Sénateurs aujourd'hui nous chefs traditionnels sommes appelés à assumer la représentation des CTD au Sénat en tout temps, c'est dire qu'au-delà des fonctions*

²⁰Aristide Aymar TEME, *La Mise en Place du Sénat au Cameroun*, Paris, l'Harmattan, 2015, p. 262.

²¹Alain DELCAMP, *Le Sénat et la Décentralisation*, Paris, Economica, 1991, p. 493.

²²*Ibid.* P. 493.

dévolues au Parlement, nous devons aussi parler pour le compte des CTD au Sénat²³ ». Ainsi, cette assertion de sa Majesté met à l'ordre du jour la fonction de représentation des CTD qu'ils exercent au Sénat en tant que membres. Cette représentation des CTD se reconnaît à travers ces quelques lois auxquelles les chefs traditionnels ont participé à l'édification au Sénat.

Tableau 1 : Quelques lois sur la décentralisation votées par le Sénat

Intitulé de la loi	Année d'adoption au Sénat
La loi portant nomenclature des pièces justificatives des opérations budgétaires et comptables des collectivités territoriales décentralisées	Avril 2022
La loi portant Code général des collectivités territoriales décentralisées	Décembre 2019
La loi portant statut spécial des régions anglophones	Décembre 2019
La loi portant Code de Transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun	Juillet 2018
La loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques	Juillet 2018
La loi portant organisation du Ministère de la Décentralisation et Développement Local	Août 2018

Source : Auteur

Ce tableau montre bel et bien que les chefs traditionnels à travers le Sénat, participent effectivement à l'élaboration des lois sur la décentralisation au Cameroun. Ils ont ainsi déjà pris part à l'élaboration de six lois sur la décentralisation depuis leur investiture au Sénat en qualité de Sénateurs. Si l'une des fonctions manifestes des chefs traditionnels dans la décentralisation est de

²³Entretien avec sa Majesté le Sénateur Luc René BELL BELL, à Yaoundé (oyom abang), le 26 février 2023 de 10h-11h 30.

siéger comme membres au Sénat, que dire de leur présence comme membres au sein des collectivités territoriales décentralisées ?

2- La présence des chefs traditionnels au sein des CTD : un rôle primordial dans la décentralisation

La décentralisation en tant que politique qui trouve sa raison d'être dans le désir de l'État de promouvoir le développement des localités à travers les collectivités territoriales décentralisées (CTD), a fait naître au Cameroun deux institutions majeures²⁴ (la Région et la Commune) considérées comme CTD. La Région et la Commune apparaissent à la fois comme des producteurs et consommateurs de la décentralisation au travers de certains projets implémentés dans ces collectivités territoriales décentralisées en lien avec la décentralisation. En effet, la Région et la Commune sont les socles de la décentralisation au Cameroun, c'est-à-dire des institutions sans lesquelles la décentralisation serait vidée de son contenu voire de son essence. Puisque les CTD sont des localités et que la décentralisation a pour cible celles-ci, il devenait nécessaire d'insérer les chefs traditionnels dans la mise en pratique d'une politique de cette envergure.

La présence des chefs traditionnels dans les exécutifs régionaux et communaux en tant que Conseillers ou Maires fait d'eux des acteurs de la décentralisation où ils participent désormais à la prise de certaines décisions en rapport avec le développement des localités. En effet, les chefs traditionnels sont considérés comme des pions importants dans la promotion du développement local au Cameroun, au regard des connaissances qu'ils possèdent sur les localités en tant que, personnes en charge de protéger les intérêts des dites localités²⁵. Si la Région et la Commune en contexte camerounais sont considérées comme les sites d'implémentation de la décentralisation, le constituant camerounais dans son désir d'opérationnaliser celle-ci, avait compris qu'il fallait automatiquement intégrer les chefs traditionnels dans cette affaire en les octroyant une représentation dans les CTD²⁶. C'est dire avec sa Majesté la Sénatrice Thérèse ELOUMBA MEDJO que, « *le Développement local n'aura pas de sens si nous les chefs traditionnels sommes mis à l'écart, les pouvoirs publics doivent comprendre qu'il faut associer les chefs traditionnels*

²⁴Paul NTUNGWE NDUE, *Decentralization and Local Government in Cameroon*, Yaoundé, Friedrich-Ebert-Foundation, 1994, p. 54.

²⁵Ibrahim MOUICHE, *Op.cit*, p.14.

²⁶Lire la loi n° 2006/004 du 14 juillet 2006 fixant le mode d'élection des Conseillers régionaux, dans son article 17, le Code Général des Collectivité Territoriales Décentralisées et la loi relative aux règles applicables aux Communes.

*dans les institutions en charge de la décentralisation au Cameroun et particulièrement dans les Régions et Communes*²⁷ ». Cette mise au point de la Sénatrice traduit en quelque sorte l'influence que les chefs traditionnels peuvent avoir sur le développement des localités au Cameroun. Influence révélée au travers d'un certain nombre d'actions entreprises par les chefs traditionnels Sénateurs dans leurs localités respectives.

Tableau n° 2 : récapitulation de quelques actions posées par les Sénateurs chefs traditionnels dans leurs régions respectives de 2013 à 2023

Noms et Prénoms	Région concernée	Nature de l'action posée	Année
Bell Bell Luc René	Centre	Don en matériels pour la lutte contre la pandémie coronavirus	Le 29 avril 2020
Dakolé Daissala	Extrême — Nord	Octroi des bourses financières d'une valeur cinquante mille par élève détenteur d'un baccalauréat	Le 30 septembre 2019
Eloumba Medjo Thérèse	Sud	Don des semences aux femmes agricultrices de la région du Sud	Le 20 août 2018
Madiba Songue Salomon	Littoral	Sensibilisation des populations de l'arrondissement de Douala 3 ^e sur la lutte contre l'insécurité	Le 21 mai 2018

²⁷Entretien avec sa Majesté la Sénatrice Thérèse ELOUMBA MEDJO, à Yaoundé (hôtel des Députés), le 20 avril 2022 de 11h-12 h.

Mama Jean-Marie	Centre	Don d'un paquet minimum aux écoles des arrondissements que compte le Département du Mbam-Et-Inoubou	Le 28 septembre 2022
Mbombo Njoya Ibrahim	l'Ouest	Organisation d'un meeting à Bafoussam pour la préservation de la paix dans cette localité et au Cameroun	Le 20 juillet 2019
Mukete Essimi Ngo Victor	Sud-Ouest	Dénonciation de la situation sécuritaire dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, lors d'une session plénière au Sénat	Le 5 avril 2019
Pogmoni Jean-Marie	Centre	Don de 250 tables-bancs aux sept communes du département et des bourses d'Études aux nouveaux de la Haute-Sanaga	Le 10 août 2014

Source : l'auteur

Ces quelques actions posées par les Chefs traditionnels Sénateurs, loin d'être exhaustives montrent néanmoins que, ces derniers sont actifs aux besoins de leurs populations en essayant à leur manière d'apporter des solutions idoines.

À titre illustratif, nous avons 20 chefs traditionnels comme Conseillers régionaux dans la localité du Centre, qui témoigne de ce que les chefs traditionnels participent effectivement à la prise des décisions en lien avec le développement de la localité du Centre au Cameroun.

S'il est vrai que, l'une des fonctions manifestes de la décentralisation au Cameroun c'est de siéger comme membre au sein des institutions en charge de la promotion de celle-ci, il n'en demeure pas moins vrai que, la décentralisation implique aussi d'autres fonctions pouvant être considérées comme latentes.

B- Les fonctions latentes des chefs traditionnels dans la décentralisation

L'idée véhiculée à ce niveau est de dire qu'en dehors des fonctions pour lesquelles la décentralisation a été pensée, celle-ci implique bien d'autres fonctions que nous pouvons qualifier de non voulues²⁸ ou encore de fonctions cachées de la décentralisation. C'est dire qu'au-delà, des discours sur le développement local tant prôné par les chefs traditionnels acteurs de la décentralisation, ceux-ci s'activent également dans la réalisation d'autres objectifs liés à la décentralisation²⁹. Être un acteur de la décentralisation supposerait dès lors, non seulement de réfléchir en faveur du bien-être des populations locales, mais aussi, de se pencher sur d'autres chantiers tout aussi bénéfiques pour la décentralisation en tant que politique de gestion des institutions étatiques. Cela revient à dire que, l'efficacité de la décentralisation passerait alors par l'accomplissement à la fois des fonctions à elle dévolue et de celles qu'elle s'assigne à nouveau tout au long de son déploiement³⁰. Ainsi, les chefs traditionnels outre leur présence dans les institutions en charge de la décentralisation au Cameroun en tant qu'acteurs impliqués, sont investis d'une mission de représentation (1), et participent aussi à la promotion de la démocratie locale (2).

²⁸Selon Robert King, les fonctions latentes renvoient à des rôles qui ne viennent pas de la volonté des acteurs, des conséquences imprévues d'une action ou d'une structure sociale. Les raisons inconnues ou non connues. Pour plus d'informations lire, Hugues DRAELANTS, « Les fonctions Latentes du Redoublement », *In Éducation et Sociétés*, n° 21, 2008, pp. 163-180.

²⁹Alawadi ZELAO, *Décentraliser au Cameroun, Dynamiques Institutionnelles et Logiques des Acteurs*, Paris, l'Harmattan, 2018, pp. 16-29.

³⁰*Ibid.* PP. 36-55.

1- La mission de représentation des chefs traditionnels, une fonction cachée de la décentralisation

Ici, il s'agit de montrer qu'au travers de leur statut d'acteurs de la décentralisation les chefs traditionnels sont investis d'une double mission de représentation (représentation institutionnelle et non institutionnelle). Institutionnellement ceux-ci, représentent les formations politiques auxquelles ils s'apparentent au sein des institutions en charge de la décentralisation au Cameroun (le Sénat, les Conseils Régionaux et les Mairies). En effet, l'accès dans l'une de ces institutions est conditionné par l'appartenance à une formation politique au préalable engagée dans la conquête des sièges dans ces institutions. Cela signifie que, les chefs traditionnels Conseillers Régionaux, Sénateurs ou Maires agissent d'une certaine manière pour le compte des partis politiques qui les ont hissés aux postes politiques qu'ils occupent. Ces derniers sont alors considérés comme des agents des formations politiques³¹ chargés de l'implémentation des idéologies partisans³² auxquelles ils appartient. Ainsi, les multiples actions posées par ces derniers en rapport direct avec la décentralisation consistent à mettre en œuvre les différentes visions des partis politiques vis-à-vis de la décentralisation, s'il est admis que chaque formation politique n'envisage pas la décentralisation de la même manière.

Sur le plan non institutionnel, les chefs traditionnels à travers la décentralisation représentent les populations locales. Ils se considèrent alors comme des délégués chargés d'agir en lieu et place des dites populations sur la base des attentes. Ces chefs traditionnels dans la décentralisation se constituent en véritable intermédiaire entre les populations locales et l'État, où ils occupent une position duale. Car, ce sont ces derniers qui sont chargés d'enregistrer et de transmettre les doléances des populations locales (besoin des voies de communication, l'approvisionnement en eau potable, l'approvisionnement en énergie électrique, la lutte contre les maladies, la réduction de la pauvreté et du chômage) à qui de droit (l'État), et en retour rendent compte des certaines actions entreprises par l'État pour les périphéries dans le cadre des meetings politiques³³. D'où cette affirmation de sa Majesté le Sénateur Jean-Marie MAMA, « *la fonction de Sénateur que nous occupons aujourd'hui nous oblige à parler au nom des populations locales qui*

³¹Michel OFFERLE, *Les Partis Politiques. Que Sais-Je ?* Paris, PUF, 2008, p. 128.

³²Maurice DUVERGER, *Sociologie de la Politique*, Paris, Puf, 1973, p. 120.

³³Antoine SOCPA, « Les Dons dans le Jeu électoral au Cameroun », *In Varia Études et Essais*, n° 157, 2000, pp. 91-108.

attendent beaucoup de nous. Parce qu'un tel objectif soit atteint, nous devons être proche des populations locales et instaurer un climat de franche collaboration avec ceux-ci, tel est le canevas qui pourra nous conduire à une véritable décentralisation³⁴ ». Cette affirmation de sa Majesté Jean-Marie MAMA, vient une fois de plus, mettre à l'autre du jour la mission de représentation à laquelle les chefs traditionnels sont assignés dans la décentralisation pouvant se faire visible au travers du tableau ci-après :

Tableau n° 3 : **Quelques chefs traditionnels devenus Sénateurs**

Prénom et Nom	Région d'origine	Appartenance Politique
Jean-Marie Mama	Centre	RDPC
Paul Tchatchouang	Ouest	SDF
Thérèse Eloumba Medjo	Sud	RDPC
Salomon Madiba Songue	Littoral	RDPC
René Ze Nguelé	Est	RDPC
Dakolé Daissala	Extrême-Nord	MDR
Abdoulaye Aboubakary	Nord	RDPC
Mohaman Gabdo	Adamaoua	RDPC
Fon Teche Njei II	Nord-Ouest	RDPC
Fon Simon Anja	Sud-Ouest	RDPC

Source : Auteur

Ce tableau illustre davantage la fonction de représentation que les chefs traditionnels assurent dans la décentralisation à travers le Sénat. Il ressort de ce tableau que :

³⁴Entretien avec sa Majesté le Sénateur Jean-Marie MAMA, à Yaoundé (Ngoa-ékelé), le 05 mars 2022 de 10h- 11h15.

Sur dix (10) chefs traditionnels Sénateurs mobilisés, huit (08) sont les représentants du RDPC, seuls deux (02) sont les représentants des formations politiques constituant l'opposition en l'occurrence le SDF et le MDR.

Tous les dix (10) chefs traditionnels Sénateurs, sont tous les représentants d'une localité du Cameroun où ils exercent leur mission représentation des populations dans dites localités.

Au-delà de la mission de représentation qu'ils assument dans la décentralisation, les chefs traditionnels participent également à la promotion de la démocratie locale.

2- Les chefs traditionnels promoteurs de la démocratie locale, une mission voilée de la décentralisation

Ici, il davantage question de montrer comment au travers de la décentralisation les chefs traditionnels s'investissent dans la promotion de la démocratie au niveau local avec leurs multiples participations aux différentes élections locales (les élections municipales et législatives, les sénatoriales et les régionales), et leur attachement au respect des idéaux démocratiques³⁵ en sont bien des illustrations qui connotent de cette mission (promoteurs de la démocratie) que les assigne la décentralisation. En effet, en tant qu'acteurs de la décentralisation prenant effectivement part aux compétitions électorales locales, les chefs traditionnels ont le devoir non seulement d'édifier leurs populations sur la pratique de la démocratie, mais aussi, à veiller à ce que les règles du jeu soient connues de tous et respecter lors des différentes échéances électorales. Par contre, cela ne saurait être une tâche aisée pour ces chefs traditionnels si l'on s'en tient aux différents scandales qui ont émaillé la tenue de certaines élections locales³⁶ dont ils sont tenus pour responsables dans la majeure partie des cas. Ainsi, cela paraît alors paradoxale que ceux-là mêmes (les chefs traditionnels) qui parfois bafouent les règles du jeu démocratique parviennent un tant soit peu en devenir des vecteurs de ladite démocratie au sein de leurs localités respectives. Ce qu'il y a lieu de comprendre dans un tel comportement bivalent³⁷ est que, les chefs traditionnels conscients de ce

³⁵Peter HOCHET, « La bonne Gouvernance à l'Épreuve des Contextes Locaux », *In Autre part*, n° 37, 2006, pp. 111-127.

³⁶André Casimir DINKA NTAFA, *Le Militantisme Politique des Chefs Traditionnels au Cameroun. Contribution à une Analyse de l'Activité Partisane des Autorités Coutumières de l'Arrondissement de Ngoro*, Mémoire de DEA en Science politique, Université de Yaoundé II, 2009, p.35.

³⁷*Ibid.* pp. 22-38.

que la démocratie dans une approche développementaliste³⁸ serait le corollaire par lequel pourrait passer le développement des localités se sentent interpellé par la vulgarisation de celle-ci.

Est-ce à dire que, les multiples séminaires, tables rondes et meeting organisés çà et là par les chefs traditionnels (Sénateurs, Maire, Conseillers Municipaux et Régionaux) relatifs à l'édification des populations aux valeurs démocratiques au niveau local, sont là les mécanismes à travers lesquels ces chefs traditionnels promeuvent la démocratie dans le local ? Cela va sans dire que, les chefs traditionnels semblent avoir pris conscience de doter le local d'une véritable démocratie au regard des multiples avantages (la justice sociale, l'équité, la compétence, etc.) que procure cette dernière pouvant servir au rayonnement des localités. C'est reconnaître avec sa Majesté Onana Abega Conseiller Régional que : *« A chaque fois que le temps me le permet, j'organise toujours des rencontres avec les populations de ma localité pour leur apprendre comment fonctionne la démocratie. Voyez-vous, les populations locales ont besoin de connaître à la fois les tenants et les aboutissants de la démocratie pour elles, tel est notre rôle de les amener à le comprendre. Car, nous en tant qu'autorités locales directement interpellées par la question du développement local devoir multiplier des initiatives pour inscrire nos populations dans l'école de la démocratie gage d'un futur meilleur de nos localités³⁹ ».*

S'il est vrai que, les chefs traditionnels acteurs de la décentralisation exercent une kyrielle de fonctions dans ledit processus, il n'en demeure pas moins vrai qu'ils sont également confrontés à une pluralité de dysfonctionnements dans la décentralisation.

II-Les chefs traditionnels dans la décentralisation au Cameroun, pluralité des dysfonctions

La décentralisation dans son déploiement en tant que politique au Cameroun connaît un ensemble de difficultés qui participent au quotidien à rendre de plus en plus complexe sa véritable implémentation. Cela signifie donc que, la décentralisation en tant que processus en train de se faire est parsemée d'un ensemble d'embûches qui tendent à freiner considérablement son opérationnalisation. En effet, intervenir dans la décentralisation suppose de faire face à une pléthore d'obstacles qui jonchent celle-ci tout au long de sa matérialisation. Ainsi, il paraîtra alors difficile

³⁸Edward SHILS, *Political Development in the New States*, California, Mouton, 1962, p. 91.

³⁹Entretien avec sa Majesté le Conseiller Régional Onana ABEGA, à Yaoundé (Hôtel de Ville), le 22 février 2022 de 13h-14h15.

de s'intéresser à la décentralisation sans toutefois ressortir les dysfonctions qui la caractérisent quand bien même nous savons qu'elle recèle en elle, plusieurs dysfonctions faisant de celle-ci une politique à parfaire⁴⁰. Les chefs traditionnels acteurs de la décentralisation au Cameroun sont exposés aux dysfonctionnements institutionnels (A), et aux dysfonctionnements non institutionnels (B).

A- Les dysfonctions institutionnelles de la décentralisation

La décentralisation en tant qu'une politique devant permettre la pleine autonomie des institutions publiques locales⁴¹ vis-à-vis de l'État central, connaît encore des carences sur le plan institutionnel. L'État qui se présente comme le seul et l'unique Léviathan⁴² sur son territoire n'est pas encore disposé à partager son autorité avec les CTD au point où il va mettre sur pied des mécanismes visant à limiter au maximum certaines initiatives d'autonomisation des CTD. Dans cette logique, les dysfonctions institutionnelles dont il est question ici renvoient au comportement affiché par l'État vis-à-vis de la décentralisation au Cameroun. Autrement dit, il s'agit là, de questionner la rationalité de l'État⁴³ en lien avec la décentralisation ce qui pourra alors nous aider à comprendre l'attitude de l'État en vis-vis des organes en charge des questions de la décentralisation au Cameroun. Parler des dysfonctions institutionnelles de la décentralisation ici renvoie à la position de l'État vis-à-vis de certains principes de la décentralisation (1), et sur la création par l'Etat d'une pléthore d'organisme en charge de la décentralisation au Cameroun (2).

1- La posture janusienne de l'État dans la décentralisation au Cameroun, un dysfonctionnement institutionnel majeur

Par posture janusienne de l'État dans la décentralisation au Cameroun, l'on veut mettre en évidence le double visage⁴⁴ que l'État affiche vis-à-vis de la décentralisation. En effet, si bon nombre de discours sur le plan institutionnel montrent que l'État est véritablement à pied d'œuvre concernant une véritable implémentation de la décentralisation au Cameroun, mais à bien des

⁴⁰Francis Joël TCHENKEU et Michel Max RAYNAUD, « Processus de Décentralisation au Cameroun : Enjeux et Défis de la Gouvernance Urbaine », *In African Cities Journal*, vol 2, n° 2, 2021, p. 17.

⁴¹Jean Tobi HOND, « État des lieux de la Décentralisation Territoriale au Cameroun », *In M. Ondoua, L'Administration Publique camerounaise à l'heure des Réformes*, Paris, l'Harmattan, 2010, pp. 93-114.

⁴²Thomas HOBBS, *Léviathan*, Paris, Gallimard, 2000, pp. 34-50.

⁴³Francis Joël TCHENKEU et Michel Max RAYNAUD, *Op. cit.*, pp. 6-8.

⁴⁴Bernard Raymond GUIMDO DONGMO, « La Région en Droit Public Camerounais : Quel Janus Juridique ? », *In AFRILEX*, 2021, pp. 12-21.

égard ce même État se constitue souvent en une sorte de pesanteur à la mise en place de cette politique. Si dans les textes l'État est considéré comme le principal pourvoyeur de la décentralisation au Cameroun, dans les faits par contre, il n'en va pas de soi en ce sens que l'État ici n'est plus perçu comme un pourvoyeur, mais plutôt en termes de pesanteur. C'est dire que la décentralisation dans son cheminement s'appréhende à un véritable paradoxe animé par les différentes postures à la fois de (pourvoyeur et pesanteur) que l'État a dans ledit processus. C'est ce qui résulte de l'un des rapports du Conseil National de la Décentralisation qui reconnaît là le rôle-écran de l'État dans la décentralisation au Cameroun surtout lorsqu'il s'agit de l'application de certaines règles de la décentralisation par les Communes : « *Les Communes ne peuvent répondre efficacement aux défis du développement local à cause de la non-application de certaines dispositions des lois relatives à la décentralisation*⁴⁵ ». Point de vue partagé par CHEKA qui reconnaît également que, « (...) *le problème de notre décentralisation est au niveau de l'application des lois qui existent. Essayons d'être cohérents envers nous-mêmes en appliquant les lois et la plupart des problèmes seront résolus*⁴⁶ ».

Ceci étant, les chefs traditionnels acteurs de la décentralisation dans un pareil contexte marqué par le sceau d'un Janus étatique⁴⁷, se trouvent alors dans une situation quelque peu inconfortable dans la décentralisation. Certaines initiatives voulues par ceux-ci finissent le plus parfois à se heurter à cette posture-écran que l'État lui-même adopte assez souvent dans la décentralisation. Par ce double visage que l'État assume dans la décentralisation (posture janusienne), les chefs traditionnels acteurs dudit processus soient ainsi leur marge de manœuvre réduite au point où certains n'y parviennent guère à initier un projet quelconque au sein de leurs localités respectives. Même si, l'on ne saurait attribuer à l'État toute la responsabilité concernant le manque d'initiatives de certains chefs traditionnels vis-à-vis de leurs localités, il n'en demeure pas moins vrai que la posture-écran de l'État dans la décentralisation est de nature à décourager bon nombre. C'est ce qui ressort de ce propos de sa Majesté Paul Tchatchouang « *Les Chefs Traditionnels dans la décentralisation sont heurtés à une multitude de difficultés dont l'un des*

⁴⁵Confère Séraphin Magloire FOU DA, Communiqué à l'issue de la session du Conseil National de la décentralisation du mardi 17 septembre 2019. Services du Premier Ministre, Secrétariat général.

⁴⁶Christian CHEKA, « Les textes sur la décentralisation sont bons, mais leur application fait défaut », *In Défis actuels, Bihebdomadaire*, n° 414 du jeudi 29 août au 1^{er} sept. 2019.

⁴⁷Bernard Raymond GUIMDO DOGNMO, *Op.cit*, pp. 5-10.

agents vecteurs est l'État dans son refus d'appliquer à la lettre comme cela se doit les principes de la décentralisation⁴⁸ ».

En plus, de la posture jansénienne de l'État dans la décentralisation, l'on a aussi la multiplication des institutions en charge de la décentralisation au Cameroun.

2- La multiplicité des institutions en charge de la décentralisation au Cameroun, un dysfonctionnement institutionnel secondaire

La décentralisation constituant un vaste chantier au Cameroun se construit autour d'un ensemble d'institutions pensées et mises en place par l'État dans le but de la rendre optimale. L'optimisation de cette dernière a fini par imposer à l'État de mettre sur pieds des institutions capables et à mêmes de l'accompagner dans cette dynamique. À côté du Ministère de la Décentralisation et Développement Local se trouvent, le Sénat, le Conseil National de la Décentralisation, le Feicom, les CTD, la Nasla dernière-née. C'est dire qu'il y a toute une mosaïque institutionnelle qui structure le déploiement de la décentralisation au Cameroun. Le problème à ce niveau n'est pas tant la possession de ces institutions intervenantes dans la décentralisation, mais semblerait plutôt relever de la répartition des tâches⁴⁹ entre celles-ci, au point de se poser la question relative à qui fait quoi, mieux encore, où est sensé intervenir X ou Y dans le vaste chantier que constitue la décentralisation. Par ailleurs, si l'État a bien essayé de définir les compétences de chacune de ces institutions dans la décentralisation à travers le Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées⁵⁰ considéré comme la boussole à la matière, sur le terrain l'on observe bien évidemment un flou quant au déploiement de ces institutions dans la décentralisation. En effet, une analyse du Code Général des CTD laisse entrevoir que les compétences ne sont pas jusqu'ici clairement définies entre ces institutions au sujet de certains aspects touchants à la décentralisation. Le bras de fer entre le Super Maire de la ville et le Maire de la Commune de Yaoundé 6 au sujet de la construction des boutiques au quartier Biyem-Assi est un exemple patent. Ce précédent fonctionnel entre ces deux autorités intervenantes dans la décentralisation met à l'ordre du jour l'épineux problème de collaboration entre ces multiples institutions de la décentralisation

⁴⁸Entretien avec sa Majesté le Sénateur Paul TCHATCHOUANG, à Yaoundé (Nkolfoulou) le 12 février 2022 de 09h-11 h.

⁴⁹Émile DURKHEIM, *De la Division Sociale du Travail*, Paris, Puf, 2007, p. 34.

⁵⁰Lire la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées.

susceptible de générer des conflits de compétences et d'autorités⁵¹ ici. Or, pour donner plus de tonicité à son action vis-à-vis de la décentralisation au Cameroun, l'État aurait dû limiter au maximum le nombre d'institutions qui y interviennent en leur affectant les ressources et les compétences allant avec sous sa haute diligence cela lui permettrait peut-être de taire bon nombre de conflits entravant la véritable mise en œuvre de la décentralisation. Plus on possède plusieurs institutions qui interviennent dans la décentralisation, plus l'on est davantage exposé à des actes de criminalisation de l'État⁵² au sein de celles-ci (les détournements des fonds publics, le népotisme, le clientélisme, la corruption et le favoritisme) qui semblent justifier des manquements observés dans le transfert des ressources et des compétences de l'État vers les CTD.

Les chefs traditionnels impliqués dans la décentralisation face à cette kyrielle d'institutions et les rapports qu'elles entretiennent en commun ont parfois du mal à faire valoir leur savoir-faire en matière de la décentralisation. C'est ce qui découle en tout cas de cette exacerbation de sa Majesté le Sénateur Salomon Madiba Songue qui pensait que : *« l'État a fait fausse route en multipliant tant d'institutions pour s'occuper de la décentralisation chez nous, ce qui ne nous facilite pas la tâche en tant qu'acteurs de la décentralisation sensés intervenir dans ledit processus. Voyez-vous si je décide avec les pouvoirs qui me sont dévolus d'entreprendre un projet dans une localité du Wouri, et que entre la Commune de cette localité et la Mairie de la Ville le torchon brûle pour une raison quelconque il serait alors possible que ce projet ne voit pas le jour. Telle est la situation dans laquelle se trouvent la majorité des chefs traditionnels dans la décentralisation quand vous entendez que nous ne faisons rien pour le développement de nos localités, voilà la stricte réalité que nous vivons sur le terrain⁵³ ».*

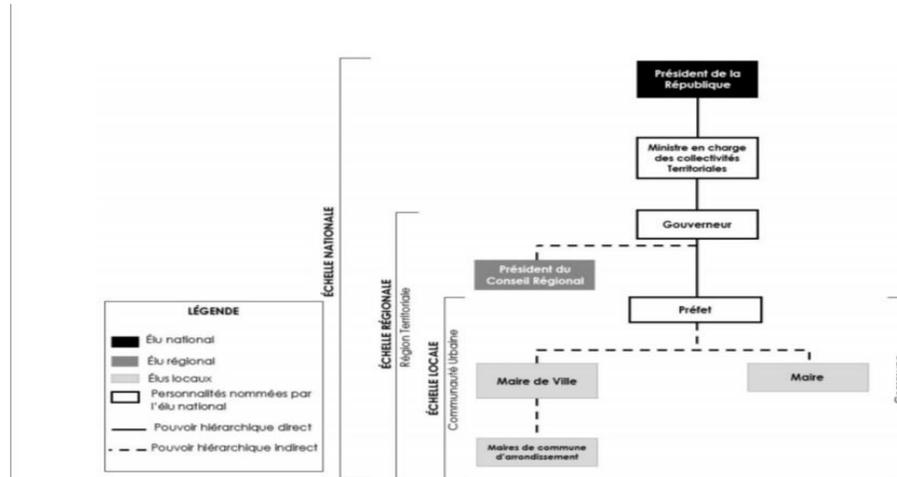
À titre d'illustration nous avons cette figure.

⁵¹Yves POULIN, « La Décentralisation qu'avons-nous Appris ? », *In Télescope*, vol 11, n° 3, 2004, pp. 2-6.

⁵²Lire Cyriaque ESSEBA, Cours de Sociologie de l'État, Licence 3 Science Politique, Université de Yaoundé II, inédit.

⁵³Entretien avec sa Majesté le Sénateur Salomon MADIBA SONGUE, à Yaoundé (hôtel des Députés) le 15 avril 2021 de 12h-13h30.

Figure 1 : La structure décisionnelle en matière de la décentralisation



Source : TCHENKEU ET RAYNAUD

Cette figure présente bel et bien la stratégie de l'État en matière de la décentralisation au Cameroun, celle-ci est définie en trois niveaux respectifs : l'échelle nationale ; l'échelle régionale et l'échelle locale, faisant intervenir une pluralité d'institutions dans ce sens allant du Président de la République première institution jusqu'aux Maires d'arrondissement.

S'il est admis que, la décentralisation au Cameroun comporte des dysfonctions d'ordres institutionnelles, il est d'autant plus admis que celle-ci a aussi des dysfonctions qui sont non institutionnelles.

B- Les dysfonctions non institutionnelles de la décentralisation

Parler des dysfonctions non institutionnelles de la décentralisation ici, reviendrait à mettre en exergue d'autres pesanteurs voire freins que connaît la décentralisation tout au long de son cheminement ne découlant pas de l'action des institutions, mais plutôt des réalités locales. En effet, la mouvance dans laquelle se trouvent certaines localités au Cameroun plongées dans (la pratique de la sorcellerie, enclavement avancé, l'exode rural, etc.) s'érige en une véritable barrière pour l'opérationnalisation de la décentralisation. L'on constate alors qu'au-delà des institutions, la décentralisation doit cette fois faire face à une nouvelle série de dysfonctions consubstantielles aux localités en tant que cibles de la décentralisation. Cela signifie que, les localités elles-mêmes sont

porteuses des germes susceptibles d'ébranler toute tentative de développement entrepris au sein de celles-ci par les pouvoirs publics seuls ou en synergie avec leurs éventuels partenaires. Ainsi, dans les localités la décentralisation se heurte à la pratique quotidienne de la sorcellerie au sein de celles-ci (1), et à l'état d'enclavement extrêmement avancé de certaines localités (2).

1- La sorcellerie dans les localités, une pesanteur significative de la décentralisation

En dehors des pesanteurs politico-sécuritaires et socio-politiques qui minent les localités au Cameroun, la récurrence du phénomène de sorcellerie au sein de ces localités influence considérablement sur la mise en place des projets dans celles-ci. Ce phénomène oblige les chefs traditionnels acteurs de la décentralisation à se constituer en premiers remparts contre ce fléau, malgré certaines dispositions du droit positif contenues dans le Code Pénal. En effet, la sorcellerie dont nous parlons ici est celle dite « négative », c'est-à-dire, qui résulte des usages maléfiques des pouvoirs occultes, à savoir les envoûtements, la magie noire, le « mauvais œil » ou encore l'utilisation du pouvoir magique afin de nuire à quelqu'un ou à ses biens⁵⁴. Dans cette perspective, la sorcellerie apparaît alors comme un véritable frein au développement des localités donc seuls les chefs traditionnels et leur Conseil de notables peuvent esquisser des solutions optimales⁵⁵. Au regard de leur posture de chef de communauté tout entière, à l'occurrence des sorciers et non sorciers les chefs traditionnels possèdent des dons de sorcellerie pour contrecarrer des sorciers négatifs ; ou pour délivrer les personnes victimes des sors maléfiques. Relativement à la décentralisation, l'on s'aperçoit comment la sorcellerie qui se pratique dans les localités s'érige en une véritable barrière dans la mise en place des projets de développement au sein de celles-ci. C'est dire que, les sorciers puisqu'ils sont des personnes métaphysiques peuvent toujours agir de façon nocive pour nuire leurs localités. Un sorcier avec lequel nous avons échangé le faisait savoir de la manière ci-après : *« Je suis un sorcier, je loge désormais dans l'académie internationale des sorciers. Quand je décide aucun projet de développement ne peut se mettre en place dans ma localité jusqu'à ce que moi-même je laisse faire. À ce jour, je peux vous établir exactement la liste des projets que nous avons bloqués : il y a d'abord eu le projet d'électrification, ensuite, celui de*

⁵⁴Evans-PRITCHARD, *Sorcellerie, Oracle et Magie chez les Azande*, Paris, Gallimard, 1972, p. 274.

⁵⁵Sylvain Charles AMOUGOU MVENG, *Chefs Traditionnels aux Pouvoirs, Socio-Anthropologie Politique de la Trajectoire des Autorités Ancestrales dans l'Espace Public Camerounais*, Yaoundé, les Presses Sens Politique, 2023, pp. 149 -151.

construction de la route et enfin, celui de l'approvisionnement en eau potable⁵⁶ ». Une telle affirmation démontre à juste titre l'entrave que constitue la sorcellerie pour la décentralisation. C'est à ce qui découle de cette mise au point de sa Majesté le Sénateur Hilarion Moni Diwala, « Si certaines localités demeurent encore dans un état de sous-développement avancé au Cameroun cela est la résultante des sorciers qui font tout leur possible pour que rien ne change. Nous en tant que chefs traditionnels et acteurs de la décentralisation, avons le devoir de mettre hors d'état de nuisance ces individus malfaisants ce n'est que comme cela que nous pourrons parvenir à développer nos différentes localités⁵⁷ ».

En plus, de la sorcellerie pratiquée dans les localités par les individus, l'on note aussi le degré d'enclavement des localités comme étant également un frein à la décentralisation.

2- L'enclavement des localités, un frein à la décentralisation

N'avons-nous pas pour coutume de dire qu'« où la route passe, le développement suit », au Cameroun, sur les 55000 kilomètres de route existante, un peu plus de 5250 sont bitumés et 18 016 sont en terre ; 27693 sont des routes rurales. Celles-ci sont malheureusement dans un mauvais état. Les statistiques du ministère des Travaux Publics indiquent que « 6 % des routes en terre classées sont en bon état ; 21 % sont en état normal ; 70 % sont en état médiocre et 3 % sont en mauvais état. Quant aux routes rurales, elles sont pour la plupart en état médiocre ou mauvais⁵⁸ ». Résultat, quatre cinquièmes du réseau de routes en terre nécessitent un entretien urgent, dû à la dégradation avancée de ces routes. La dégradation de ces routes dans la périphérie se manifeste entre autres, par des couches de latérite enlevées et le torrent qui creuse des ravines et des crevasses sur la chaussée, cela à cause de l'eau des rigoles ; la chaussée envahie par la broussaille avec pour méfaits la réduction de la visibilité et les risques d'accidents y relatifs. Par ailleurs, la chaussée peut-être inondée par les eaux ou par des nids de poules, ravines, ornières. Ces derniers entraînent souvent des coupures de routes. En effet, l'on constate que le mauvais état des routes dans l'arrière-pays n'est pas de nature à faciliter l'acheminement de certains projets de développements vers ces

⁵⁶Entretien avec Jean-Claude EVINA un sorcier originaire de l'Est, à Bertoua (Hôpital régional), le 30 avril 2022 de 09h-11h10.

⁵⁷Entretien avec sa Majesté le Sénateur Hilarion MONI DIWALA, à Yaoundé (Palais des Sports), le 14 septembre 2022 de 10h-11 h.

⁵⁸Rostant MBELLA MBONG, Émile Roger MBOUNGUE, « Enclavement et Développement des Zones Rurales de l'Arrondissement de MELONG (Région du Littoral) », *In Revue Espace Géographique et Société Marocaine*, Numéro 73-74, 2023, pp. 273-294.

localités. Le défaut de routes praticables que présentent les localités au Cameroun à un moment donné constitue un blocage quant au développement de celles-ci. C'est-à-dire que, le visage que ces routes affichent est de nature à décourager toute initiative de développement au sein de ces localités. Si la route est considérée comme la voie de communication la plus utilisée par les hommes il est clair que son état pourrait avoir un impact significatif sur le développement des localités. Lorsque celles-ci, ne sont pas desservies par des routes en bon état il va sans dire que la mobilité des personnes et des biens s'en trouve réduite au maximum constituant ainsi une entrave pour le rayonnement des dites localités. Les chefs traditionnels dans la décentralisation sont ainsi confrontés à l'enclavement des localités qui foule aux pieds un bon nombre de projets désireux d'être entrepris par eux. D'où cette affirmation d'un chef traditionnel impliqué dans la décentralisation, « *Le mauvais état des routes qui caractérise nos localités au Cameroun est un véritable frein à la mise en œuvre de certains projets dans nos localités. Cette situation impacte considérablement sur l'acheminement des projets dans nos localités* ». À titre d'illustration l'on a la rencontre de la délégation des Sultans kotokos conduite par le Sénateur et chef traditionnel Mahamat Bahar Marouf le 3 juillet 2022 chez le Président du Sénat, donc l'objectif était la sollicitation du Président de la chambre du Parlement pour un plaidoyer relatif au développement du Logone-et-Chari notamment, en routes, en eau potable, et autres services sociaux de base.

Conclusion

En définitive, cet article avait pour ambition de montrer les différents sites d'interventions des chefs traditionnels dans la décentralisation au Cameroun, si tant est vrai que celle-ci fait intervenir une kyrielle d'acteurs. Les chefs traditionnels dans ce processus ont une multiplicité de fonctions qu'ils exécutent et par la même occasion sont soumis à une pluralité de dysfonctions. Au travers de la connaissance qu'ils ont des périphéries, ces derniers sont devenus des acteurs importants de la décentralisation. Toutefois, nous aboutissons à l'idée selon laquelle, l'imbrication des chefs traditionnels dans la décentralisation au Cameroun semble être une stratégie de l'État central visant à rendre efficace et efficiente cette politique. Cependant, la décentralisation-t-elle qu'elle se déploie au Cameroun peut-elle contribuer pour son émergence en 2035 ?

RARJP
ISSN: 2958-1567
www.revuerarjp.com
revuerarjp@gmail.com