

# **En attendant le Conseil constitutionnel [Godot] : de la distinction entre « empêchement temporaire » et « empêchement définitif » du Président de la République**

**Éric M. NGANGO YOUMBI**

*Agrégé de droit public*

*Membre de l'Association internationale de droit constitutionnel*

S'il est bien un sujet longtemps considéré par nous autres pauvres ignares, comme le tabou du constitutionnalisme camerounais, c'est bien celui de la succession présidentielle. Mais voilà que le séjour prolongé du Président camerounais à l'étranger (quarante-neuf jours) a fait jaillir dans le champ médiatique une flopée de constitutionnalistes bénévoles, répandant des doctrines apocryphes dotées d'une extraordinaire puissance de séduction et d'égarement, alors même qu'elles n'ont à l'analyse d'autre valeur que celle de la « roupie de sansonnet ». Il en est ainsi de l'argument selon lequel le séjour du Président de la République hors du territoire national, au-delà de quarante jours, devrait entraîner la mise en route de la vacance. Cette croyance populaire résulte à mon avis d'une lecture abécédaire et erronée de l'article 6 alinéa 4, premier tiret de la Constitution dans sa version initiale (c'est-à-dire avant la loi constitutionnelle n°2008/001 du 14 avril 2008), lequel prévoyait qu'en cas de vacance, le scrutin pour l'élection du nouveau Président de la République doit impérativement se tenir vingt jours au moins et quarante jours au plus après l'ouverture de la vacance. Le nombre quarante aurait produit sur l'opinion un effet subliminal qu'elle en est arrivée à croire, avec une foi de charbonnier, que cette disposition signifierait qu'un séjour présidentiel de plus de quarante jours à l'étranger donnerait lieu à une procédure de vacance. La vigoureuse réponse juridique apportée en réaction à cette méprise est tout aussi curieuse, notamment le fait de professer que le Président serait libre de travailler où il veut ou alors de séjourner sans limitation de jours à l'étranger.

Une autre escobarderie, venue des juristes de tout poil et des hommes politiques à consister à conclure paresseusement que la Constitution serait floue sur la vacance ou qu'il y' aurait un vide juridique en la matière, notamment sur les modalités de sa mise en œuvre. Il faut toujours (conseil de constitutionnaliste !) approcher la Constitution avec une once d'humilité et prêter à ses rédacteurs un minimum de bon sens, afin de ne pas produire sur l'opinion (surtout les esprits mal apprêtés) par la diffusion de fausses doctrines, l'effet d'un éléphant rentrant dans un magasin de porcelaine. À supposer qu'il y' aurait des ombres ou des lacunes dans la Constitution ; qui en ces cas, est habilité à l'interpréter ? Je me suis laissé dire dans des forums de droit, que tout le monde pourrait le faire ! À cette déclaration prétentieuse, je réponds qu'elle est aussi vraie que tout le monde pourrait en faisant un doigt d'honneur au solfège, grincer une guitare et en produire non pas des accords mélodieux, mais un tintamarre nuisible à l'oreille et à l'esprit.

Il n'est pas interdit à tous d'être exégètes de la Constitution, c'est d'ailleurs une exigence de la démocratie constitutionnelle, que tout citoyen comprenne la Constitution et sache s'en prévaloir. Seulement, nos vieux maîtres français nous enseignaient qu'il y'a deux interprétations qui font autorité en droit : d'une part, l'interprétation authentique d'un texte qui peut être donnée par l'auteur du texte (C. Schmitt) ou par l'organe chargé de son application (H. Kelsen) - le Conseil Constitutionnel ; d'autre part, l'interprétation scientifique et doctrinale qui est l'œuvre des professeurs de droit –j'ajouterais de droit constitutionnel. Que la grande communauté des juristes de tous bords ne m'en veuille point pour ce mini corporatisme !

C'est qu'en fait, j'estime que l'interprétation constitutionnelle est une activité spéciale par son objet, ses techniques et méthodes, ainsi que sa portée. Elle doit rigoureusement être distinguée de l'interprétation du code civil ou de celle d'un traité international - non pas que nous prétendons que les choses soient aisées en ces domaines. Primo, elle porte sur la Constitution, les textes matériellement constitutionnels et les textes quasi constitutionnels, or on sait que la Constitution emploie des notions empruntées à l'histoire, à la philosophie politique et parfois à la religion qui sont par nature plus brumeuses qu'un loch écossais ; deusio, le problème de l'interprétation constitutionnelle ne se réduit pas au manichéisme exégèse -libre recherche scientifique, mais fait appel à une dizaine de méthodes, lesquelles permettraient d'arriver parfois à des résultats furieusement différents ; tertio, les questions constitutionnelles sont par essence vitales, en ce sens qu'elles engagent non pas les intérêts de quelques particuliers fussent-ils respectables ou d'une administration, mais la vie de la Nation, la marche des institutions et la paix sociale.

L'on comprend par-là que de même qu'une mauvaise interprétation des Saintes écritures pourrait conduire des âmes en enfer, une mauvaise interprétation constitutionnelle -même effectuée de bonne foi, pourrait embraser la société et faire (au sens propre) un nombre incalculable de victimes humaines. Il est désolant que notre auguste Conseil Constitutionnel (organe authentique d'interprétation de la Constitution) ait fini par se convaincre qu'il n'est rien d'autre qu'un haut juge électoral, condamné à fermer boutique après une élection, pour ne rouvrir qu'à la veille de la prochaine élection. Ce n'est pas d'ailleurs sûr qu'il se soucie tant des questions existentielles sur sa nature, son rôle, son office ou son avenir. À sa décharge, on a l'impression que les organes constitutionnels ignorent la palette des compétences dont est investi le Conseil Constitutionnel et ne le voient autrement que comme une vénérable Assemblée d'anciens camarades et d'éminents juristes à la retraite.

Il est clair (on l'a déjà dit !) que la question de la vacance en lien avec le long séjour du Président à l'étranger était, du moins formulée comme elle l'a été, sans objet et que si par extraordinaire, poussant le courage à son comble le Président de l'Assemblée (seul détenteur du droit d'action en cette matière) avait saisi le Conseil Constitutionnel d'une procédure en constatation de la vacance, son action eût très peu de chances d'aboutir en raison du brouillard informationnel sur l'état du Président [la suite des événements a d'ailleurs montré qu'il s'en eût été fourvoyé]. Mais enfin ! Ne fût -il pas opportun pour couper court à la polémique et la confusion, qu'au moins un des requérants privilégiés habilités par les textes à saisir le Conseil Constitutionnel le fît (non pas d'une procédure en constatation de la vacance), mais au titre de sa fonction consultative (v° article 47 alinéa 4 de la Constitution et article 34 alinéa 3 de la loi organique 2004/004 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil Constitutionnel<sup>1</sup>), pour qu'il réponde par exemple à la question de savoir s'il existe dans la Constitution une limite temporelle du séjour du Président à l'étranger ; pour l'entendre dire ce que l'on entend par empêchement définitif ; ou encore sur le point de savoir si le séjour prolongé du Président peut-il être constitutif d'empêchement définitif. D'où viendrait une telle intrépidité ? Ne soyons donc pas pareils à ces scribes et pharisiens en déposant des fardeaux pesants sur la tête des organes

---

<sup>1</sup> Lire notre Article « Le Nouveau Conseil constitutionnel camerounais : la grande désillusion », RDP, n°5, 2019, pp. 1379 -1419.

constitutionnels, sachant du reste qu'une telle effronterie processuelle ferait peser sur son auteur de sérieux soupçons de félonie, et ne resterait pas en tout cas impunie. Ce sentiment montre que nous ne nous sommes pas encore élevés au firmament de l'État de droit constitutionnel et que les rapports de personne à personne en termes de loyauté et déloyauté peinent à céder la place aux rapports normatifs et institutionnels.

Le Conseil Constitutionnel n'a pas été saisi et il n'est pas certain qu'il le serait. Il regardait anxieusement comme nous, passer sous ses yeux la caravane des événements et en fût comme nous sans doute, soulagé de voir le Président de la République revenir comme un miraculé à la maison sur son meilleur jour. Il y a pourtant là une occasion manquée de tirer les choses au clair sur une question qui pourrait se reposer en des termes similaires ou proches. En attendant qu'il soit sorti (ou qu'il se sorte) de sa profonde léthargie ou tout simplement *en attendant Godot*, il importe, par une interprétation constitutionnelle doctrinale d'apporter quelques lumières à la discussion, à partir d'une question qui me semble être le nœud gordien du problème : celle de la distinction entre empêchement temporaire et empêchement définitif du Président de la République [à cette question sont greffées les questions des réalités qu'elles recouvrent et des régimes applicables]. L'intérêt de la distinction n'est plus à démontrer ; la notion est au cœur d'un classique publié en 1979 (*La distinction. Critique sociale du jugement*) par celui qui peut être considéré comme la figure tutélaire de la sociologie (Pierre Bourdieu). À la différence des agents sociaux, ce sont les catégories, notions et régimes juridiques qu'il faut distinguer en droit constitutionnel.

Il faut commencer par remarquer que la discussion s'est polarisée sur l'empêchement définitif, pourtant il n'y a pas en droit constitutionnel un seul, mais deux régimes de l'empêchement du Président de la République (I) ; l'empêchement temporaire [prévu par notre droit] entraîne de principe le recours à la suppléance (II) ; alors que l'empêchement définitif (faisant suite ou non au constat préalable de l'empêchement temporaire), recouvrant à mon avis théoriquement quatre hypothèses, entraîne l'ouverture de la vacance et le recours à l'intérim (III) ; son régime n'est pas contrairement aux affirmations, flou et il n'y a pas en la matière un vide juridique, mais bien un chaînon manquant [un acte réglementaire doit être adopté en vertu de l'article 145 alinéa 2 du Code électoral pour fermer la boucle de son régime juridique].

## **I- . Il existe non pas un régime mais deux régimes de l'empêchement du Président de la République**

Il existe dans notre Constitution, comme dans la plupart des régimes constitutionnels, deux régimes de l'empêchement du Président de la République : l'empêchement temporaire (article 10 alinéa 2) et l'empêchement définitif (article 6 alinéa 4, premier tiret)<sup>2</sup>. Il faut, avant de les distinguer, bien comprendre les ressorts de cette dualité.

En aménageant l'empêchement temporaire, le constituant part de la considération que le Président de la République est, selon l'idée des « deux corps du roi » remarquablement illustrée dans *Richard II* (1595) de Shakespeare, à la fois de nature humaine et souveraine –on dirait aujourd'hui institutionnelle. Ainsi, il possède un corps terrestre et mortel, tout en incarnant un corps politique et immortel. C'est le sens de l'article 5 alinéa 2 de notre Constitution : « [...] il [le président de la République] incarne l'unité nationale ». On comprend dès lors que l'unité de la Nation réside artificiellement dans le corps faillible du Président. C'est la raison pour laquelle sa présence est réclamée lors des événements heureux ou malheureux marquant la vie de la Nation. On ne pourrait toutefois exiger du corps du Président, véritable encensoir de l'unité nationale, qu'il soit d'une santé irréprochable ou qu'il soit à la tâche 365

---

<sup>2</sup> V° Meyer-Heine (A), « La procédure d'empêchement temporaire du chef de l'État sous la Ve République : les imprécisions de l'article 7 de la Constitution », Les Petites Affiches n°90, 1995, p. 4.

jours de l'année, sauf à prouver qu'il ait mangé l'ambrosie de l'invulnérabilité. Le même cours des planètes réglant nos jours et nos nuits, le Président a le droit d'être malade ! Il a le droit de l'être en paix ! Il peut même (sous les restrictions que nous examinerons plus avant) présider tout en étant malade ! Au-delà du cas médical, le corps du Président a (en considération de ce qu'il est un homme, un homme occupant une fonction épuisante) le droit de s'évader de la pile des dossiers sérieux amoncelés sur sa table ; il a le droit pour un moment de prendre des congés pour entendre le bruit des vagues, regarder butiner les abeilles ou même les oiseaux voler de branches en branches.

Il peut y avoir (le constituant en est bien conscient) à un moment donné une désunion ou dépareillage entre les deux corps du Président (ou du roi), le précieux encensoir par le travail du temps ou sa vulnérabilité ne parvenant plus à contenir la flamme de la Nation, le constituant à aménager dans ce cas le régime de l'empêchement définitif qui rassemble globalement les situations où le Président ne serait plus en capacité d'exercer personnellement la fonction ou d'user utilement (c'est-à-dire dans l'intérêt de la Nation et des institutions) les expédients constitutionnels destinés à pallier ses répit, cela entraîne alors l'ouverture de la vacance.

L'empêchement temporaire du Président de la République autorise le recours à un procédé qui techniquement s'appelle « la suppléance », alors que l'empêchement définitif donne lieu à l'ouverture de la vacance (situation d'un poste privé de titulaire), laquelle permet « l'intérim ». Pour faire simple, nous dirions que la suppléance permet en cas de la survenue d'un doute sur la disponibilité du Président, de passer provisoirement par la case « empêchement provisoire », plutôt que d'enjamber la falaise et passer directement à l'empêchement définitif. Il est étonnant que la notion d'empêchement temporaire (ou celle de suppléance) n'ait pas été évoquée par les experts prenant la parole sur l'actualité constitutionnelle.

## **II – L'empêchement temporaire du Président de la République est en principe réglé par le recours à la suppléance**

La suppléance en droit constitutionnel permet de remplacer temporairement le titulaire d'une fonction provisoirement indisponible. Le caractère momentanée de l'empêchement distingue la suppléance de l'intérim faisant suite à la vacance, ouverte entre autres dans l'hypothèse d'un empêchement définitif. La suppléance fait en réalité passer les manettes du pays à une autre autorité qui est toutefois soumise à certaines limitations.

Il ne faut point confondre, comme le fait le constituant centrafricain de 2023, la non-présence du Président à l'empêchement temporaire. L'empêchement temporaire est une procédure constitutionnelle qui a pour effet d'entraîner la mise en œuvre de la suppléance, -et dans certains régimes constitutionnels, après l'observation d'un certain délai et suivant une certaine procédure, de déboucher sur l'empêchement définitif.

L'empêchement temporaire du Président de la République est prévu par l'article 10 alinéa 3 de notre Constitution, lequel lui permet de recourir à la suppléance.

Sur la base du droit constitutionnel comparé, il est possible d'établir une distinction sur le critère du mode d'activation entre trois types de suppléance constitutionnelle : la suppléance automatique ( qui résulte d'une clause constitutionnelle qui s' actionne automatiquement dès la survenue de l'évènement auquel elle est subordonné) ; la suppléance habilitative qui découle d'une habilitation de la juridiction constitutionnelle ; et la suppléance délégative actionnée par une délégation expresse du titulaire de la fonction. Elle est une délégation constitutionnelle dont l'objet est de suppléer. Les deux premiers types de suppléance peuvent être activés même dans l'hypothèse où l'empêchement temporaire du Président du Président ne lui permet pas

d'exprimer sa volonté (perte de conscience par exemple), alors que la suppléance délégative qui est donnée par le Président suppose que sa volonté soit exprimable.

*La suppléance automatique* est prévue par la Constitution de RCA de 2023, laquelle précise (article 83 alinéa 2) : « *le Vice-président supplée le Président de la République lorsque celui-ci est hors du territoire* ». Il s'agit d'une suppléance limitée (voyage à l'étranger), automatique (pas de constatation), générale (par de limite dans l'exercice des pouvoirs) et inconditionnelle (pas de délai au terme duquel il y'a passage à l'empêchement définitif). C'est un aménagement certes pratique, mais dangereux dans la mesure où il pourrait donner quelques idées méphistophéliques au suppléant (le Vice-président). La dispositif (article 48) de la Constitution du 30 mars 2016 s'activait également automatiquement : « *En cas d'absence ou d'empêchement temporaire du Président de la République, le Premier ministre chef du Gouvernement assure la suppléance* ». Ce n'est qu'au cas où le Premier ministre était à son tour empêché, que le constituant permettait au Président de recourir à la suppléance délégative.

*La suppléance habilitative* est prévue par l'article 51 de la Constitution malgache (2010), lequel prévoit que l'empêchement temporaire est décidé par la Haute Cour constitutionnelle sur saisine du Parlement. Il ne peut dépasser six mois, auquel cas, il peut, suivant des procédures, être considéré comme un empêchement définitif. Le projet de Constitution gabonaise de 2024 (qui sera sans surprise adopté) est plus strict, car l'empêchement temporaire permet après constatation, sous saisine de la Cour constitutionnelle, au Vice-Président d'exercer provisoirement les fonctions de Président de la République à l'exclusion de certaines prérogatives expressément visées. L'empêchement temporaire ne peut dépasser quarante-cinq jours, autrement il se transforme en empêchement définitif.

*La suppléance délégative* procède à mon avis d'une confusion regrettable entre la suppléance et la délégation (la délégation a en principe pour fondement l'acte du délégant alors que la suppléance peut résulter soit d'une clause constitutionnelle supplétoire de déclenchement automatique, soit d'une habilitation explicite par un organe ou d'une délégation expresse). Elle est aménagée comme mentionné ci-avant, par l'article 10 alinéa 3 de notre Constitution (inspiré de l'article 21 de la Constitution française de 1958, même si elle s'en distingue par le fait que la portée soit plus large au Cameroun) : « *En cas d'empêchement temporaire, le Président de la République charge le Premier Ministre ou, en cas d'empêchement de celui-ci un autre membre du Gouvernement, d'assurer certaines de ses fonctions, dans le cas [sic] d'une délégation expresse* ». Cette disposition pourrait par être utilement [j'en profite pour répondre à une question que me pose quotidiennement les Magistrats !] être actionné pour lever la paralysie du Conseil Supérieur de la Magistrature qui n'a plus siégé depuis environ quatre ans.

Le CSM pourrait parfaitement être présidé en vertu d'une délégation expresse, par le Premier ministre ou un membre du gouvernement au cas où cette léthargie serait liée à un empêchement temporaire du Président de la République. Même si le constituant béninois fait une erreur lexicale en appelant « intérim », ce qui est plutôt une suppléance [l'erreur inverse est commise par le constituant sénégalais de 2001 (articles 39 et 40) qui utilise le mot « suppléance » là il parle en réalité de l' « intérim »], il aménage un mécanisme de suppléance délégative assez précis et général. C'est l'objet de l'article 50 paragraphe 4 de la Constitution béninoise de 1991 : « *En cas d'absence du territoire, de maladie et de congé du Président de la République, son intérim [sic] est assuré par un membre du gouvernement qu'il aurait désigné et dans la limite des pouvoirs qu'il lui aura délégués* ».

Le constituant camerounais n'a prévu qu'une suppléance délégative, ce qui est à mon avis une lacune. Son homologue français consacre pourtant la dualité suppléance habilitative - suppléance délégative : d'une part, la suppléance habilitative prévu en France à l'article 7 paragraphe 4, laquelle résulte d'un empêchement temporaire grave (susceptible de se transformer en empêchement définitif), doit être constatée par le Conseil constitutionnel et a pour effet de faire passer les commandes du pays aux mains du Président du Sénat, lequel

dispose d'un pouvoir supplétoire large à l'exception des prérogatives des articles 11 et 12 (impossibilité de dissoudre l'Assemblée Nationale ou de recourir au referendum) ; et lorsque l'empêchement temporaire est déclaré définitif, ce pouvoir supplétoire se transforme en pouvoir intérimaire assorti de nouvelles exclusions imposées (au Président du Sénat), prévues par les articles 49, 50 et 89 (impossibilité de renverser le Gouvernement ou de réviser la Constitution) ; d'autre part, la suppléance délégative (de l'article 21) qui résulte d'un empêchement temporaire et permet au Président de la République, d'attribuer à titre exceptionnel un pouvoir supplétoire au Premier Ministre dans la présidence des Conseils et Comités supérieurs de la défense nationale, ainsi qu'en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé, à la présidence du Conseil des Ministres. Cette disposition connut six cas d'application dans l'histoire constitutionnelle française. Ce fut le cas lorsque le Président Mitterrand, traité du cancer de la prostate, s'était fait remplacé par le Premier ministre Pierre Bérégovoy (1992), puis Édouard Balladur (1994) ; ce fut également le cas en 2005, lorsque le Président Jacques Chirac fut hospitalisé au Val -de -Grâce où il en sorti sept jours après, le Premier Ministre Dominique de Villepin le suppléa, représentant alors la France au sommet de l'ONU de septembre 2005 et présida le Conseil des Ministres, ce qui permit au Président de revenir après les soins, poursuivre son mandat.

Ces deux régimes de suppléance visent des objectifs fondamentalement différents. Ainsi, la suppléance délégative couvre des cas d'empêchement temporaire du président qui lui laissent la pleine possession de la capacité [permettez la tautologie] de déléguer, alors que la suppléance habilitative couvrirait des situations extrêmes où le Président ne pourrait pas temporairement agir, raison pour laquelle elle est activée non pas en vertu d'une délégation, mais après constat du Conseil constitutionnel, au départ de la saisine par un organe constitutionnel autre que le Président de la République. Comme tel, elle est dans l'intérêt du Président, dans la mesure où elle protège provisoirement son mandat, le temps d'apprécier si l'empêchement temporaire pourrait se muer en empêchement définitif. L'on comprend aisément pourquoi la Cour Constitutionnelle du Gabon, dans une décision rendue en 2018<sup>3</sup> suite à l'accident vasculaire cérébral du Président, a prétendu qu'il y'avait un vide constitutionnel et a réécrit la constitution pour consacrer la notion d' « indisponibilité provisoire » (équivalente à l'empêchement temporaire) afin de sauver le mandat du Président Ali Bongo qui pût en effet revenir après les soins, occuper son fauteuil, quoique péniblement jusqu'au coup de force 2023.

Lorsque l'on lit l'article 12 alinéa 3 de la Constitution camerounaise, on se rend compte, d'une part, que la suppléance résultant d'un empêchement temporaire du Président de la République ne peut jouer sans une délégation expresse, ce qui suppose que le Président doit être en mesure (état de conscience) de la donner, or il eut été de son intérêt qu'elle jouât même lorsqu'il n'est pas (pour une raison médicale par exemple) en mesure de le faire. Il est simplement dommage que le constituant camerounais ne consacre que la suppléance délégative (à l'exclusion de la suppléance habilitative). Le problème avait été posé dès 1995 par le Professeur Marcelin Nguete Abada<sup>4</sup> : analysant les mécanismes d'empêchement du Président de la République sous l'empire de la Constitution du 02 juin 1972, il fit le constat du poids majeur du Chef de l'État dans l'organisation de son empêchement temporaire et regretta également que la constatation de l'empêchement [à l'époque de la compétence de la Cour suprême spécialement constituée] ne pouvait se faire qu'avec l'accord et l'impulsion du Président de la République lequel doit, selon les textes, pourvoir à la composition de cette formation *ad hoc*.

---

<sup>3</sup> V° notre Commentaire, « La décision de la Cour constitutionnelle gabonaise n°219/CC du 14 novembre 2019 : splendeur ou stupeur ? », *POLITEIA (Revue semestriel de droit constitutionnel comparé)*, n°34, 2018, pp. 183 -200.

<sup>4</sup> Nguete Abada (M), « De l'empêchement du Président de la République au Cameroun », *African Journal of International and Comparative Law*, vol.7, 1995, pp. 380-399.

La discussion devrait préalablement porter sur l'empêchement temporaire, mais elle a directement concerné l'empêchement définitif. Beaucoup d'experts se contentant de dire que le séjour du Président n'est pas un cas d'empêchement définitif, en omettant de dire ce qu'il faut entendre par cette hypothèse prévue par le constituant, ou en l'expliquant de façon très peu satisfaisante.

### **III – L'empêchement définitif du Président recouvre théoriquement quatre situations et donne lieu à l'ouverture de la vacance et au recours à l'intérim**

L'article 6 alinéa 4, premier tiret de la Constitution, prévoit trois causes de vacance : le décès, la démission et l'empêchement définitif. Il s'est posé dans l'opinion la question de ce qu'il faut entendre par « empêchement définitif ». Beaucoup ont affirmé que Constitution ne donne aucune définition de l'empêchement définitif et ne décrit pas dans le détail la procédure y afférente ! Ces interprètes commettent deux fautes logiques : la première consiste à croire que toute la Constitution est dans la Constitution ; la seconde revient à considérer que la Constitution serait une Circulaire explicative devant aller aussi loin que possible dans le détail.

À défaut des précisions des textes, il faut recourir à la théorie constitutionnelle et au droit constitutionnel comparé pour éclairer la notion d'« empêchement définitif ». Elle recouvre à mon avis quatre hypothèses : l'empêchement définitif résultant d'une cause juridique dirimante, l'empêchement définitif résultant d'une incapacité physique grave, celui lié à une incapacité psychique, mentale ou cognitive grave et ce que nous appellerons l'empêchement définitif résultant d'un abandon implicite de fonction (cette dernière hypothèse ne pourrait être rangée dans la démission, laquelle ne peut être qu'explicite dans notre droit, c'est-à-dire suivant l'article 143 alinéas 1 à 4, formalisée par un message à la Nation (publié suivant la procédure d'urgence et inséré au journal Officiel) et par la remise d'une Lettre de démission au Conseil Constitutionnel.

*L'empêchement définitif résultant d'une cause juridique dirimante.* Il en irait ainsi d'une condamnation du Président de la République entachant l'honorabilité et la dignité de sa fonction, et rendant non pas matériellement, mais juridiquement impossible la poursuite de l'exercice de cette fonction. Il existe en effet dans certains pays (notamment Madagascar) la possibilité de saisir la Haute juridiction constitutionnelle afin qu'elle constate l'empêchement du Président de la République, notamment pour violation de la Constitution ou défaut de mise en place d'une institution. Ainsi, dans sa Décision n°17-HCC/D3 du 04 septembre 1996, la juridiction constitutionnelle a déclaré l'empêchement juridique du Président Albert Zafy avec toutes les conséquences juridiques. Le Haut Conseil de la Défense de la Démocratie et de l'Etat de Droit a récemment saisi le juge constitutionnel pour faire constater la violation par le Président de la République de l'article 49 de la Constitution et son empêchement définitif. La Cour a dans la Décision n°12-HCC/D3 du 09 septembre 2023, jugé que le requérant ne fait pas partie du cercle de personnes pouvant tenter une telle action. Cette hypothèse trouverait à s'appliquer au Cameroun si le Président de la République était mis en accusation et condamné pour haute trahison (v° article 53 de la Constitution) par la Haute Cour de Justice (inexistante sociologiquement). Hypothèse sans doute chimérique mais juridiquement plausible dans l'abstraction (v° aussi l'article 50 paragraphe 3 de la Constitution béninoise de 1991 et article 81 de la Constitution de RCA de 2023).

*L'empêchement résultant d'une incapacité physique grave.* Il est lié à une dégradation de l'état physique du Président de la République qui le rendrait à un moment inapte à exercer les obligations liées à sa fonction. Il s'agirait, à notre avis, d'une incapacité physique grave et permanente. Le critère de gravité permet de ne retenir qu'un certain degré de handicap moteur

ou sensoriel. Le handicap moteur renvoie à une incapacité à se déplacer, à bouger certains membres, à réaliser des gestes (une paralysie par exemple) ; le handicap sensoriel renverrait à des situations telles que la cécité, la perte totale de l'audition ou la surdité. La question s'est posée à propos des Présidents Ali Bongo du Gabon et Abdelaziz Bouteflika d'Algérie. Suite à un accident vasculaire cérébral, le premier malgré le travail de rééducation, éprouvait toutes les difficultés à marcher en raison d'une paralysie ; le second, qui échappa également à un accident vasculaire cérébral en 2023, n'avait pu effectuer sa campagne, confiant le soin à sa garde rapprochée ; il sera toutefois réélu (à 77 ans) pour un quatrième mandat en 2024 et prêtera serment tassé dans un fauteuil roulant. Les deux furent renversés par des coups de force. Le critère d'irréversibilité permet d'écarter des incapacités physiques ponctuelles (c'est-à-dire qui pourraient être surmontées par l'administration des soins). Le cas du Président Nicéphore Soglo est assez révélateur de la difficulté d'application du critère d'irréversibilité : frappé d'une mystérieuse maladie handicapante peu après son élection en 1991 et évacué à Paris, puis ramené en civière du Val de Grace à bord d'un avion médicalisé pour accomplir la formalité du serment, il activa le mécanisme de suppléance délégative (de l'article 50 paragraphe 4 de la Constitution) et s'en retourna auprès de ses médecins. Il sera guéri tout aussi mystérieusement par le roi kétou du Bénin. En fait, l'Africain ne connaît pas la notion d'irréversibilité et sait croire au-delà de toute espérance.

*L'empêchement résultant d'une incapacité psychique, mentale ou cognitive grave.* Il résulte d'une pathologie entraînant des troubles mentaux affectifs et émotionnels. Le handicap psychique *stricto sensu*, est une perturbation de la personnalité sans perturbation des fonctions intellectuelles (schizophrénie, bipolarité) ; le handicap mental se traduit par une déficience des fonctions mentales et intellectuelles qui entraîne des difficultés de réflexion ou de compréhension ; le trouble cognitif est, quant à lui, une altération des fonctions cognitives. Ce qui importe à ce niveau c'est de savoir si le Président de la République ne jouirait plus irréversiblement de la plénitude de ses facultés psychiques mentales et cognitives, en sorte que son comportement et ses actes pourraient jeter du discrédit sur la fonction qu'il incarne, ou qu'il pourrait, par une absence plénière de jugement, porter atteinte aux intérêts supérieurs de l'État et de la Nation dont il a la charge de conduire (les cas de la folie et d'Alzheimer sont indiscutables).

L'exemple du Président Habib Bourguiba illustre si bien une telle hypothèse. La Constitution de Tunisie prévoyait (article 57) que le Premier Ministre succède au Président en cas d'empêchement absolu de celui-ci. Agé de 84 ans en 1987, le Président malade, affaibli et sous influence, présentera un comportement et prendra une série d'actes inhabituels et insolites jetant du discrédit sur sa santé mentale (assoupissement pendant les audiences avec un hôte étranger, nomination d'un Ministre la veille et révocation le lendemain, exécutions sommaires des personnes innocentées par la justice). C'est par un coup d'État médical qu'il quittera le pouvoir : Ben Ali alors Premier Ministre et Ministre de l'intérieur convoqua un groupe de sept médecins dont cinq militaires et deux civils au Ministère de l'intérieur et leur enjoignit de signer un Bulletin médical (Rapport médical) attestant de l'incapacité mentale du Président Bourguiba. Ils affirmeront dans leur Rapport que « *l'état de santé [du Président de la République] ne lui permet plus d'exercer les fonctions inhérentes à sa charge* ».

Il reste une dernière hypothèse – sans doute discutable que je voudrais aborder sur la forme non affirmative mais d'une interrogation. Le séjour anormalement long du Président de la République à l'étranger (ou une cessation d'activité anormalement longue sur le territoire national) ne pourrait-il pas être constitutif d'empêchement définitif ? Ce serait mentir pour plaire que de dire que les quarante-neuf jours du Président de la République à l'étranger sont une situation tellement normale que l'on ne devrait s'en soucier comme d'une cerise. C'est à mon avis trois facteurs (liés à la fois au système institutionnel camerounais et aux circonstances) qui, à mon avis, ont rendu la non présence du Président de la République sur le territoire national



normale [et vous verrez que ça change tout !] : il y'a tout d'abord l'information sur l'état du Président qui est venue de la voie officielle<sup>5</sup> (le Directeur du Cabinet Civil) assurant que le Chef de l'Etat se porte bien et qu'il vaquait normalement à ses occupations ; ensuite le fait que ce séjour n'ait pas impacté le fonctionnement normal des institutions ; et enfin l'effet que les fonctions réservés du Président de la République n'ont pas été sollicitées en son absence et qu'il n'a dès lors pas été de ce point de vue défaillant. J'insisterais sur les deux derniers points.

*Primo, les institutions n'ont pas pendant la non présence du Président de la République été perturbées dans leur fonctionnement. Mais pour quelle raison ? Il faut observer que depuis quelques années, le Président de la République a adopté [peut-être en raison de son grand âge], une pratique des institutions (en utilisant notamment les expédients constitutionnels des articles 8 alinéa 9, 10 alinéas 1<sup>er</sup> et 2) qui lui permet de présider le pays en pilotage automatique en se servant de deux leviers institutionnels que sont le Premier Ministre et le Secrétaire Général de la Présidence, à tel point que son absence prolongée au pays sans activation du mécanisme de suppléance délégitime, ne pourrait produire une onde de choc dévastatrice sur les institutions.*

Le Premier Ministre a un pouvoir constitutionnel à la fois initial (v<sup>o</sup> article 12 alinéa 1 de la Constitution) quoique limité au Gouvernement et dérivé (v<sup>o</sup> Décret n°92/089 du 04 mai 1992 portant attributions du Premier ministre) ; le Secrétaire Générale de la Présidence a quant à lui un pouvoir constitutionnel qui peut être qualifié de dérivé (car il a pour fondement un Décret<sup>6</sup>) et secondaire dans la mesure où il n'est pas initial. Ainsi, il « assure la liaison », « reçoit les directives [...] », « suit l'exécution [...] », « assure », « prépare [...] », « soumet à la signature [...] », « instruit les dossiers [...] ». C'est un pouvoir constitutionnel certes secondaire, mais de longue portée (ou de vaste étendue) qui dépasse en tout cas le cadre gouvernemental pour toucher au rapport avec les pouvoirs constitutionnels<sup>7</sup>. Il ne nous revient d'apprécier la constitutionnalité ou la normalité d'une telle situation. Il s'agit des choix effectués et assumés par le Président, lesquels distinguent notre système institutionnel de la pratique des institutions françaises par exemple<sup>8</sup>. Ces deux autorités (le PM et le SG) ont par ailleurs d'importants pouvoirs administratifs [le premier disposant du pouvoir règlementaire d'exécution et de nomination à un certain niveau de la hiérarchie administrative, le second disposant d'un pouvoir administratif de coordination des Administrations rattachées à la présidence, ainsi que d'une délégation permanente de signature dont la portée est non pas constitutionnelle mais administrative, et ne pose pas comme telle de problème [son fondement est d'ailleurs clairement prévu par les textes et sa pratique établie dans la durée].

*Secundo, les fonctions réservées et symboliques du Président de la République n'ont pas été sollicitées en son absence. Il faut, malgré le système de pilotage automatique décrit ci-dessus, reconnaître que le Président de la République dispose des « fonctions réservées et symboliques » pour lesquelles la délégation et la suppléance ne sont pas possibles, dans la mesure où elles traduisent la relation indéchiffrable entre le Président de la République, élu et seul élu de la Nation toute entière et le Peuple, qu'il ne pourrait qu'autrement les exercer qu'à titre personnel ou ne pas les exercer du tout. Elles correspondent, à notre avis, à deux types de fonctions : les fonctions de l'article 5, 8 et 9 et celles qui engagent l'État ou mettent en jeu les rapports entre les pouvoirs constitutionnels. À titre d'exemple, lorsque la Constitution (article 5 alinéa 2) dit du Président qu'« il incarne l'unité nationale », l'on est en présence d'une propriété qui ne saurait se déléguer ou admettre une suppléance. Cette fonction est traduite dans*

---

<sup>6</sup> V<sup>o</sup> le Décret n°2011/412 du 09 décembre 2011 portant réorganisation de la Présidence de la République.

<sup>7</sup> V<sup>o</sup> l'article 2 alinéa 3 du Décret 2011/412 qui prévoit que le Secrétariat General assure la liaison entre l'Exécutif et les différentes institutions républicaines, notamment l'Assemblée Nationale, le Senat, le Conseil constitutionnel, la Cour suprême, le Conseil Economique et Social et le Contrôle Supérieur de l'Etat.

<sup>8</sup> Avril (P), « Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République », *Pouvoirs*, n° 126, septembre 2008, p. 5-16.

le contexte camerounais par trois rituels républicains forts et symboliques (le discours de fin d'année à la Nation, la présidence du défilé civil et militaire à l'occasion de la fête de l'unité et la traditionnelle cérémonie de présentation des vœux au Président). Il ne pourrait également être délégué les fonctions relatives aux pouvoirs constitutionnels (formation du gouvernement, dissolution de l'Assemblée Nationale, saisine du Conseil Constitutionnel, initiative du referendum...).

Après ces clarifications, reposons la question inversement : imaginons que le Président de la République se soit absenté pour une durée avoisinant les cinquante jours sans activer le mécanisme de la suppléance délégative [lequel d'ailleurs ne peut qu'être provisoire] ; qu'aucune information ne soit donnée à la Nation sur l'état du Président ; que malgré le système de pilotage arc-bouté sur le Premier ministre et le Secrétaire Général, le fonctionnement des institutions soit gravement troublé et que l'exercice des fonctions que seul le Président pourrait accomplir s'impose ; une tel séjour prolongé dans les conditions ci-dessus décrites ne pourrait-il pas être considéré comme un cas d'empêchement définitif ?

Il a régné également une polémique sur la procédure de mise en route de la vacance. La Constitution a sur ce point été qualifiée de floue ou d'incomplète, certains appelant d'ailleurs à sa révision.

#### **IV – . La procédure de constatation de l'empêchement définitif du Président de la République au Cameroun n'est pas floue et il n'y a pas de vide juridique en la matière**

Le Doyen Georges Vedel affirmait que la Constitution, toute la Constitution n'est pas dans la Constitution ! Il faut au-delà de la Constitution, ouvrir cinq textes et faire une lecture coordonnée de leurs dispositions pertinentes pour restituer le régime de la procédure d'empêchement définitif du Président de la République : les articles 6 alinéa 4 de la Constitution ; 38 de la loi organique n°2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel ; 142 à 146 du Code électoral de 2012 ; ainsi que des dispositions pertinentes des Règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale et du Senat.

A ce collier de dispositions, manque un chaînon, dans la mesure où l'article 145 alinéa 2 du Code électoral prévoit l'intervention d'un acte réglementaire fixant les conditions de saisine du Conseil Constitutionnel par le Président de l'Assemblée Nationale en cas d'empêchement définitif pouvant donner lieu à vacance (cet acte réglementaire n'a pas encore été adopté). En attendant un tel acte, on peut dire que la procédure se fait suivant une mécanique en dix étapes.

*Primo, l'information sur l'état du Président de la République.* Le Président de l'Assemblée Nationale à qui revient la patate chaude (seul détenteur du droit d'action, article 38 de la loi n°2004/004 et 145 alinéa 2 du Code électoral) ne pourrait agir que s'il dispose d'une information claire et indubitable sur l'état du Président de la République. Il est préférable qu'une telle information vienne de la voix officielle, c'est-à-dire celle chargée de la communication présidentielle. Il existe en France un porte-parole de l'Élysée et aux États-Unis un porte-parole de la Maison Blanche. Une telle fonction n'existe pas au Cameroun. En revanche, le décret de 2011 portant réorganisation de la présidence prévoit au sein du Cabinet civil une Cellule de communication du Président de la République ; l'on en déduit que la voix autorisée serait le Directeur du Cabinet Civil. À défaut de communication officielle, le Président de l'Assemblée Nationale pourrait se fonder sur un faisceau d'indices clairs, crédibles et concordants (la saisine du Conseil constitutionnel ne signifiant pas du reste constat automatique

de l'empêchement définitif). Au Gabon, en 2009, et en Côte d'Ivoire, en 2013, c'est le Premier Ministre qui porta à la Nation, la survenue de l'évènement ouvrant la vacance<sup>9</sup>.

*Secundo, la convocation du Bureau de l'Assemblée* : lorsque l'information est établie, soit parce qu'elle est donnée par la voie officielle, soit parce qu'elle est attestée par un faisceau d'indices clairs crédibles et concordants, le Président de l'Assemblée Nationale, qui est en vertu de l'article 19 alinéa 1 de la loi n°2014/016 du 09 septembre 2014 portant Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, Président du Bureau, est tenu de convoquer une réunion extraordinaire du Bureau, car son action au Conseil Constitutionnel est conditionnée par un avis conforme du Bureau de l'Assemblée.

*Tertio, l'émission d'un Avis conforme par le Bureau*. L'article 38 de la loi 2004/004 intitulé « Du constat de la vacance du Président de la République » prévoit que c'est le Président de l'Assemblée Nationale qui, après Avis conforme du Bureau, est habilité à saisir le Conseil Constitutionnel dans le cas prévu à l'article 6 alinéa 4 de la Constitution.

*Quarto, la saisine du Conseil constitutionnel par le Président de l'Assemblée*. Le Président de l'Assemblée Nationale saisit le Conseil Constitutionnel dans les conditions qui doivent être précisées par un acte réglementaire. En l'absence d'un tel acte, l'on préjuge qu'il doit le faire par Lettre en visant les dispositions de la Constitution, de la loi organique et du Code électoral qui l'habilite à agir et en visant l'Avis du Bureau de l'Assemblée Nationale auquel son action se conforme. Il doit par ailleurs exposer les circonstances qui l'amènent à considérer qu'il devrait être fait constat de l'empêchement définitif du Président de la République. Que se passe-t-il si le Président de l'Assemblée ne le fait pas, le Conseil constitutionnel peut-il s'autosaisir ? Je répondrais par l'affirmative. Il peut le faire sur le fondement de l'article 46 de la Constitution. La fonction de régulation de la juridiction constitutionnelle permet dans les cas exceptionnels où l'intérêt de l'ordre constitutionnel est en cause, soit une auto saisine, soit l'admission des requêtes découlant des personnes ou organes n'ayant pas formellement qualité.

*Quinto, la convocation d'une session du Conseil Constitutionnel*. Le Président du Conseil Constitutionnel convoque est l'autorité habilitée à convoquer les Sessions du Conseil (article 62 de la loi de 2004/004), et s'il est empêché, le Doyen d'âge (article 39 alinéa 1<sup>er</sup>) de la Décision n°01/CC du 17 juillet 2019 portant adoption du Règlement intérieur du Conseil Constitutionnel.

*Sexto, la délibération du Conseil Constitutionnel*. Le Conseil ne peut constater la vacance que par décision adoptée à la majorité des 2/3 (article 38 de la loi 2004/004 ; article 145 alinéa 1<sup>er</sup> du Code électoral). Cette décision est publiée au Journal Officiel en procédure d'urgence (article 39 de la loi 2004/004 et 145 alinéa 3 du Code électoral). Elle doit en principe être en plus notifiée au Président du Sénat ainsi qu'à d'autres institutions intéressées.

*Septimo, la prise de fonction du président intérimaire*. Le Président du Sénat est investi comme Président intérimaire (à mon avis, même si aucun texte ne le prévoit, il doit prêter serment devant le Conseil Constitutionnel de respecter la Constitution, notamment les dispositions limitant son mandat et de conduire l'intérim dans l'intérêt supérieur de la Nation). Au cas où le Président du Sénat est empêché, le Premier Vice-président, et au cas où il est

---

<sup>9</sup> Certains systèmes permettent en effet une possibilité de soumettre le Président en fonction à un examen médical impartial, afin de juger de la nécessité de constater l'empêchement définitif. Ainsi l'article 81 paragraphes 3 à 4 de la Constitution de RCA dispose : « Tout cas d'empêchement définitif ou de maladie, qui place le Président de la République dans l'impossibilité absolue d'exercer ses fonctions doit être constaté par un Comité spécial présidé par le Président du Conseil constitutionnel [...] Le Comité spécial saisi par le Vice -Président statue à la majorité absolue de ses membres après avis distinct et motivé de trois médecins désignés par le Conseil National de l'Ordre des Médecins, Chirurgiens-Dentistes et Pharmaciens et comprenant obligatoirement le médecin personnel du Président de la République[...] ». En cas de décès un constat doit être établi par le même Comité spécial.

empêché, l'un des quatre Vice-présidents selon l'ordre de préséance au Sénat (article 6 alinéa 4 (a) de la Constitution et 142 du Code électoral).

*Octavo, l'organisation de l'élection présidentielle.* Le Président intérimaire organise l'élection 20 jours au mois et 120 jours au plus (élection à laquelle il ne peut être candidat, article 6 alinéa 4 –b). Il peut, pour les besoins de cette élection [selon une interprétation personnelle], modifier le gouvernement (article 6 alinéa 4 de la Constitution et 146 du Code électoral).

*Novo, la proclamation des résultats de l'élection présidentielle.* Le Conseil Constitutionnel proclame le résultat de l'élection présidentielle (article 48 de la Constitution).

*Decimo, l'investiture du nouveau Président de la République et la fin de la vacance.* Le nouveau Président de la République est investi mettant fin à la vacance et à l'office du Président intérimaire.

A tout prendre, l'intérêt du long séjour présidentiel (et de la désinformation qui s'en est suivie) aurait finalement été à mon avis, d'avoir permis de tester la fiabilité du dispositif constitutionnel relatif à la vacance dans notre pays et peut être aussi (c'est tout l'intérêt de ce Billet d'Humeur), de l'éclairer ! Cette simulation nous permet de dire que ce dispositif est fonctionnel [même s'il faudrait encore adopter un acte réglementaire]. Tout le problème est celui de la volonté des organes constitutionnels à jouer leurs rôles respectifs si une telle éventualité survenait.

Le vœu profond qu'un constitutionnaliste peut formuler lorsqu'il voit passer dans le ciel une étoile filante, est que la Constitution s'applique avec toute sa rigueur. Il est de son rôle aussi –particulièrement aujourd'hui et sur notre continent, de prendre en compte les perturbations regrettables de l'ordre constitutionnel par la force nue. Si d'ordinaire de tels dérèglements survenaient dans notre pays, il existe un bouton de sécurité que l'ingénierie constitutionnelle a mis au point et qu'il suffit d'activer. Cette issue trouve sa traduction dans « Le droit constitutionnel transitionnel ». C'est tout l'intérêt de notre Article paru au dernier numéro de 2024 de la *Revue Française de Droit Constitutionnel*<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Ngango Youmbi (E), « Le droit constitutionnel transitionnel », *RFDC*, 139, 2024, pp.635 à 660.